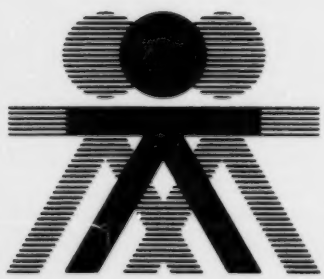
Les
PUBLICATIONS
DU QUÉBEC

Le Protecteur du citoyen

Rapport annuel 1986



Québec

Le contenu de cette publication a été rédigé par
le Protecteur du citoyen

Cette édition a été produite par
Les Publications du Québec
1279, boulevard Charest Ouest
Québec, Québec
G1N 4K7

Dépôt légal — 4e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN: 2-551-08544-6
ISSN: 0701-5984

© Gouvernement du Québec

Monsieur Pierre Lorrain
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Gouvernement
Québec

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 28 de la Loi sur le Protecteur du citoyen, j'ai l'honneur de vous transmettre le dix-septième rapport annuel de mes activités et de mes recommandations. Ce rapport couvre l'année 1986.

Puisque je quitte maintenant mes fonctions, je remercie tous les membres de votre assemblée de leur confiance et de leur soutien, au cours des cinq années de mon mandat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le Protecteur du citoyen,

Yves Labonté

Sainte-Foy, le 28 août 1987

Table des matières

Introduction 7

Partie I
Les enquêtes du Protecteur du citoyen 15

A- Les ministères 15

- Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation **15**
- Le ministère des Approvisionnements et Services **17**
- Le ministère de l'Éducation **17**
- Le ministère de l'Énergie et des Ressources **19**
- Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science **21**
- Le ministère de l'Environnement **27**
- Le ministère des Finances **30**
- Le ministère de la Justice **30**
- Le ministère du Revenu **34**
- Le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu **37**
- Le ministère des Transports **41**
- Le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement **44**

B- Les organismes 45

- La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances **45**
- La Commission des affaires sociales **49**
- La Commission des normes du travail **50**
- La Commission de la santé et de la sécurité du travail **52**
- La Curatelle publique **55**
- L'Office des ressources humaines **60**
- La Société d'habitation du Québec **63**
- La Régie de l'assurance automobile du Québec **66**
- La Régie du logement **70**
- La Régie des rentes **71**

Partie II
Les ressources budgétaires 75

Partie III
Les statistiques 77

Introduction

Dès la première année de mon mandat, il m'est apparu que, vieille de près de quinze ans à l'époque, la Loi sur le Protecteur du citoyen avait besoin de subir une cure de rajeunissement. Mon deuxième rapport annuel, en 1982-1983, le signalait et affirmait mon intention formelle de demander que des modifications importantes soient apportées au texte de loi (p. 12). Ce n'est qu'au terme de mon mandat de cinq ans et, pour tout dire, tout juste à la fin, que mon projet fut sérieusement considéré par le Gouvernement. Peu s'en fallut que tout le processus législatif ne puisse être complété avant que je ne quitte mes fonctions; ce qui se serait certainement produit n'eut été de l'effort considérable fourni par mon adjoint qui a dû s'astreindre à préparer de nombreuses révisions avant que finalement le Gouvernement et ses organismes centraux, d'une part, acceptent nos propositions et que, d'autre part, l'Assemblée nationale consente à adopter le texte du projet de loi 26 qui a modifié, malgré tout, de nombreuses dispositions de la Loi sur le Protecteur du citoyen.

Ce délai démesurément long s'explique par le fait que le Protecteur du citoyen, qui doit rester sans lien organique avec l'Exécutif, se trouve dépourvu de ministre-tuteur et, conséquemment, ne peut exercer de pression sur le Conseil des ministres. C'est ainsi qu'une fois sortie du giron de l'Assemblée nationale, personne du Gouvernement n'étant officiellement chargé de voir à son application, la Loi sur le Protecteur du citoyen a traversé les années sans qu'on se préoccupe, au niveau de l'Exécutif, de l'adapter aux conditions changeantes de notre société.

Quoi qu'il en soit, en dépit des délais et des diverses péripéties qu'on lui a fait subir, le projet de loi, initié en mars 1985 et déposé chez le secrétaire général du Conseil exécutif le 15 septembre 1986, a fini par recevoir la sanction royale le 23 juin 1987.

Pour qui l'ignorerait, précisons qu'un projet de loi, préparé la plupart du temps par la direction de l'organisme concerné, est soumis au Gouvernement par un ministre qui en devient le parrain. C'est ce dernier qui verra à lui faire passer toutes les étapes dont la dernière sera la sanction royale. Mais avant d'en arriver là, il faudra que le projet soit agréable au Gouvernement, ce qui n'apparaîtra que lorsque les diverses instances touchées par le projet auront donné leur accord. Ce n'est pas le lieu ici de décrire les diverses étapes du cheminement d'un projet de loi; je voudrais qu'on retienne simplement que, avant d'être présenté à l'Assemblée nationale, un tel projet doit avoir reçu l'aval du Gouvernement. En réalité, c'est le Gouvernement lui-même qui, par la voix d'un de ses ministres, présente les projets de loi.

Le nôtre ne fit pas exception à la règle. Aussi, dès qu'il me parut que le projet de loi modifiant la Loi sur le Protecteur du citoyen avait des chances d'être introduit dans le programme législatif du Gouvernement, j'en ai fait parvenir copie au Premier ministre en l'invitant à désigner un ministre qui se chargerait de le parrainer. Le ministre de la Justice, Me Herbert Marx, fut désigné. À compter de ce moment, c'est lui qui devenait le responsable du projet, qui s'en ferait le défenseur tant auprès de ses collègues du Gouvernement qu'auprès des députés de l'Assemblée nationale.

Je suis heureux de signaler ici que le ministre de la Justice et le personnel des divers services de son ministère affectés à la législation, nous ont offert une collaboration généreuse qui ne s'est pas démentie jusqu'à l'adoption finale. Je tiens à les en remercier publiquement.

En demandant la révision de la Loi sur le Protecteur du citoyen, je poursuivais trois objectifs: corriger certaines lacunes de la loi de 1968, revendiquer l'adhésion de mes employés à la Fonction publique du Québec et dégager le Protecteur du citoyen du contrôle de l'Exécutif pour le soumettre à celui du Bureau de l'Assemblée nationale.

S'il y a lieu de se réjouir des correctifs apportés à l'ancienne loi pour éliminer les difficultés d'interprétation, confirmer par des textes clairs les interprétations mises en pratique au cours des ans, bien que parfois contestables, et rendre plus efficaces les interventions du Protecteur du citoyen, il me faut malheureusement déplorer que le Gouvernement n'ait pas jugé bon de faire droit à mes réclamations quant aux deux autres objectifs.

Dans la présente introduction, je rappellerai brièvement les modifications les plus importantes qui résultent de la nouvelle loi et ferai part, mon point de vue n'ayant pas changé, des motifs qui animent ma déception devant les refus que j'ai dû essuyer.

1. Les modifications

1.1 Fonction administrative et fonction quasi-judiciaire

Pour établir la compétence du Protecteur du citoyen, la version antérieure de l'article 13 de la Loi sur le Protecteur du citoyen se référait aux notions de fonction administrative et de fonction quasi-judiciaire. Dans le premier cas, la compétence s'étendait à tous les aspects du problème soulevé, tandis que, dans le second, seule la procédure suivie pouvait faire l'objet d'une enquête. En d'autres mots, la compétence du Protecteur du citoyen était nettement plus étroite en matière quasi-judiciaire.

L'expérience du Protecteur du citoyen révèle qu'il a rarement été appelé à intervenir en cette matière et, plus souvent qu'autrement, il a dû avouer son impuissance à obtenir le redressement des injustices causées par des irrégularités de procédure, l'autorité décisionnelle n'ayant généralement pas le pouvoir de rouvrir son enquête ou de modifier sa décision. C'est pourquoi, dans un contexte où les tribunaux supérieurs disposent de tous les moyens utiles pour non seulement faire enquête sur les irrégularités graves de procédure mais également pour y remédier adéquatement, il a été jugé préférable de retirer de la compétence du Protecteur du citoyen ce pouvoir d'intervention.

Le nouvel article 13 ne fait donc plus mention d'un pouvoir d'intervention du Protecteur du citoyen en matière quasi-judiciaire. Il décrit plutôt son champ de compétence en termes beaucoup plus généraux : tous les actes ou omissions préjudiciables à un citoyen peuvent désormais faire l'objet d'une intervention du Protecteur du citoyen à moins qu'ils n'entrent dans l'une ou l'autre des exclusions de compétence énoncés dans la loi. Le nouveau texte rend par le fait même incontestable l'intervention du Protecteur du citoyen même si la personne qui cause préjudice n'exerce pas une fonction proprement administrative comme, par exemple, le conducteur d'une niveleuse du ministère des Transports qui endommagerait une entrée de ferme.

1.2 L'organisme, comme auteur de la lésion

Relisant les deux alinéas de l'ancien article 13, on pouvait être amené à penser que le Protecteur du citoyen ne pouvait agir, en matière administrative, lorsque l'acte ou l'omission préjudiciable était celui de l'organisme, par exemple la Commission de la santé et de la sécurité du travail, et non celui d'un de ses fonctionnaires. En effet, on ne retrouve la mention de l'organisme comme auteur de l'acte ou de l'omission lésionnaire qu'au second alinéa, le premier se contentant de référer au titulaire d'une fonction, d'un office ou d'un emploi. Nous avons apporté une modification qui corrige cette lacune en précisant que l'acte ou l'omission peut provenir « d'un organisme public, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relève de ce dirigeant », l'expression « organisme public » comprenant tout autant un ministère qu'un organisme dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique.

1.3 L'action préventive

Plusieurs législations prévoient que l'ombudsman peut intervenir non seulement lorsqu'il a raison de croire qu'une personne a été lésée, mais également quand il est à prévoir qu'une personne pourrait vraisemblablement l'être. Il semble, en effet, absurde de devoir attendre que le dommage soit causé alors que, par une action préventive, on pourrait l'éviter. À l'avenir l'intervention du Protecteur du citoyen dans de telles situations sera possible.

Dans le même esprit, l'article 8 prévoit que pour remédier à des situations préjudiciables constatées à l'occasion de ses interventions, pour éviter leur répétition ou pour parer à des situations analogues, le Protecteur du citoyen peut attirer l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du Gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

Cet article élargit l'ancienne disposition qui restreignait l'action préventive du Protecteur du citoyen au seul cas où il était d'avis qu'une personne avait subi une injustice en raison de la teneur d'une loi ou d'un règlement. Il était alors logique que sa suggestion s'adresse au seul Gouvernement, sous réserve, bien sûr, comme il a été maintenu dans la loi modifiée, d'en faire rapport à l'Assemblée nationale s'il y avait lieu.

La nouvelle disposition ouvre la voie aux enquêtes systémiques qui font apparaître les déficiences qui causent des lésions à répétition. Le Protecteur du citoyen est placé dans une situation privilégiée pour les détecter ; il était donc normal que le Parlement l'invitât à souligner aux dirigeants d'organismes et au Gouvernement les réformes administratives ou les modifications législatives ou réglementaires nécessaires pour éviter que des citoyens soient traités injustement.

1.4 Le recours adéquat et la prescription du recours

L'ancien article 17 imposait au Protecteur du citoyen l'obligation de refuser de faire ou de pour-

suivre une enquête lorsque la personne qui lui en avait fait la demande disposait en vertu d'une loi, d'un appel ou d'un recours également adéquat. Les spécialistes du droit administratif n'ont pas manqué de relever l'ambiguïté de l'expression. Qu'est-ce qu'un recours également adéquat? Également adéquat à l'appel ou à l'intervention du Protecteur du citoyen? Le premier Protecteur du citoyen, Me Louis Marceau, s'était posé le problème et l'avait résolu en s'inspirant de l'esprit de la loi qui vise à assurer une protection adéquate aux citoyens qui s'estiment lésés. Il était d'avis que les coûts et les délais inhérents à certains recours les rendaient inadéquats et ne pouvaient donc pas faire obstacle à l'intervention du Protecteur du citoyen.

Cette interprétation, fort généreuse, qui sied bien à une loi éminemment remédiatrice comme celle sur le Protecteur du citoyen, d'autres l'ont contestée, mais elle ne fut jamais officiellement démentie et a toujours été en pratique retenue.

Il m'a paru nécessaire, pour éviter toute contestation, qu'un texte de loi clair vienne confirmer cette interprétation. L'article 18 de la loi modifiée prévoit donc que « le Protecteur du citoyen ne peut intervenir à l'égard de l'acte ou de l'omission d'un organisme public ou d'une personne, lorsque la personne dont les intérêts visés par l'intervention dispose d'un recours légal, susceptible de corriger adéquatement et dans un délai raisonnable la situation préjudiciable ». Le Protecteur du citoyen est évidemment celui qui devra juger si les conditions posées pour qu'un recours légal le prive de sa juridiction sont réalisées.

De même, la rigidité de l'ancienne loi sur la question de la prescription du recours au Protecteur du citoyen a été assouplie. L'interdiction d'intervenir lorsqu'il s'est écoulé plus d'une année depuis que la personne qui demande une enquête a eu connaissance des faits y donnant lieu est maintenant tempérée par la faculté reconnue au Protecteur du citoyen d'apprécier si des circonstances exceptionnelles ne lui permettraient pas, dans des cas particuliers, de procéder nonobstant cette prescription. C'est, autrement formulé, le pouvoir discrétionnaire que je réclamais dans mon rapport annuel de 1982-1983 (p. 12).

1.5 Les commentaires publics du Protecteur du citoyen

Baillonné par son serment de discrétion et obligé d'instruire privément ses enquêtes, le Protecteur du citoyen n'avait pas la possibilité de saisir l'opinion publique de ses recommandations.

Interrogé par les journalistes sur le détail des cas qu'il rapportait dans son rapport annuel ou sur ses interventions dont les médias auraient pu avoir connaissance, le Protecteur du citoyen se devait de se retrancher derrière son serment et refuser de leur répondre.

La loi modifiée est heureusement venue mettre un terme à cet isolement. Le Protecteur du citoyen pourra à l'avenir, lorsqu'il le jugera à propos, commenter publiquement tout rapport soumis à l'Assemblée nationale ou toute intervention qu'il a faite ou qu'il sera en train de compléter. C'est, bien sûr, l'intérêt public ou encore l'intérêt des personnes impliquées dans ses interventions qui guidera son jugement.

Ce pouvoir que détiennent la plupart des ombudsmans me paraît essentiel à l'action du Protecteur du citoyen, car c'est, en définitive, par l'opinion publique que ses recommandations revêtent une certaine force contraignante. Cette présence aux médias permettra au surplus d'accroître la notoriété du Protecteur du citoyen et de démontrer les services qu'il est en mesure de rendre.

1.6 L'accès aux documents détenus par le Protecteur du citoyen

Que le Protecteur du citoyen puisse dans l'intérêt général ou quand l'exige l'intérêt particulier lever le voile de confidentialité qui recouvre ses dossiers ne signifie pas pour autant que les renseignements qu'il reçoit dans l'exercice de ses fonctions ou les documents qu'il détient en provenance soit des ministères ou organismes soit de ses propres requérants, deviennent publics et accessibles à tous ceux qui pourraient en souhaiter la divulgation. La confidentialité reste un élément essentiel des communications que les citoyens de même que les fonctionnaires sont contraints d'avoir avec le Protecteur du citoyen.

En effet, puisque le Protecteur du citoyen est tenu à la discrétion et que ses interventions sont conduites privément, il va de soi que les renseignements qu'il obtient alors ne doivent pas être accessibles. L'accès du public à de tels renseignements entraverait considérablement son action. Non assurés de la confidentialité de leurs propos, les requérants pourraient hésiter à porter plainte et les fonctionnaires pourraient se montrer réticents à ouvrir leurs dossiers.

C'est pourquoi j'ai tenu à ce que la loi prévoie que, nonobstant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur les renseignements personnels, nul ne puisse exiger d'avoir accès aux documents contenant des renseignements obtenus dans l'exercice de la fonction du Protecteur du citoyen. Cette précaution s'imposait, car les dispositions inconciliables avec la Loi sur l'accès cesse-

ront d'avoir effet le 31 décembre 1987, ce qui aurait rendue caduque la protection assurée par l'ancien article 34 de la Loi sur la Protecteur du citoyen.

Cette restriction cependant ne s'étend pas aux documents qui ne contiennent pas de renseignements obtenus dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen. Ce dernier reste soumis à la compétence de la Commission d'accès à l'information qui pourrait être appelée à vérifier si le document qu'il refuserait de communiquer contient vraiment des informations obtenues dans l'exercice de sa fonction.

1.7 D'autres modifications de moindre importance

Pour éviter l'expérience que d'autres ombudsmans ont eu à vivre, le nouveau texte établit clairement que le Protecteur du citoyen peut être partie à toute requête pour jugement déclaratoire portant sur sa compétence.

Se conformant à la pratique qui remonte au tout début de l'institution et qui reposait sur une interprétation solide mais discutable, nous avons supprimé l'exigence imposée au citoyen de présenter sa requête par écrit. L'ancien texte, qui pouvait heureusement être contourné, risquait, pris à la lettre, d'éloigner plusieurs citoyens pour qui l'écrit représente un obstacle insurmontable. La règle est donc maintenant que la demande se fait verbalement sous réserve du droit du Protecteur du citoyen d'exiger un écrit lorsqu'il le juge nécessaire.

Le Protecteur du citoyen ne sera plus tenu d'aviser le dirigeant d'un organisme public pour toute et chacune de ses interventions mettant en cause cet organisme. Un ministre ou un président d'organisme ne seront avisés que lorsque, au terme de son intervention, le Protecteur du citoyen arrivera à la conclusion qu'il y a eu véritablement lésion. Cette mesure soulagera d'autant les services administratifs du Protecteur du citoyen et ne devrait pas priver les organismes de renseignements utiles. Cependant, le requérant de même que les fonctionnaires impliqués dans le dossier contesté devront être informés du résultat de l'intervention.

2. Les refus

2.1 L'intégration à la Fonction publique

Reprenant une idée avancée par le premier Protecteur du citoyen dans son rapport annuel (1974, p. 76-78), je recommandais au Gouvernement d'intégrer mon personnel à la Fonction publique. Cette proposition, qu'il m'a fallu abandonner, m'apparaît toujours légitime et je suis convaincu qu'il faudra un jour y revenir.

L'idée avait gagné la faveur du Comité ministériel permanent des affaires culturelles et sociales, mais je n'ai pas réussi à convaincre le Conseil du trésor et surtout son président. Ce dernier m'a opposé d'abord la nécessité de maintenir l'image d'indépendance du Protecteur du citoyen et de ses employés face à l'Exécutif et à la Fonction publique en particulier.

Je ne pouvais malheureusement pas souscrire à un tel argument car, d'une part, l'expérience de l'institution ne m'inspire aucune crainte à ce sujet et, d'autre part, les précédents rassurants sont de taille. En effet, les employés du Vérificateur général et de la Commission d'accès à l'information, qui exercent également un mandat de contrôle de l'action du Gouvernement, sont tous membres de la Fonction publique et personne ne trouve à s'en plaindre.

Cet argument d'image auquel je ne suis cependant pas insensible aurait eu plus de force à mes yeux si le président du Conseil du trésor ne s'était opposé à une autre modification que je proposais et qui tendait précisément à soustraire le Protecteur du citoyen à l'emprise du Conseil du trésor pour le soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale, comme il se devrait, si on tenait vraiment à la réalité de l'indépendance de l'institution, du moins autant qu'à l'image qu'on en voudrait projeter.

Le Président a cependant consenti à ternir quelque peu cette image, en acceptant que le Protecteur du citoyen puisse utiliser les services de certains fonctionnaires que de généreux ministères ou autres organismes voudraient bien consentir à lui prêter. Il a également proposé que les ex-fonctionnaires actuellement à l'emploi du Protecteur du citoyen et les fonctionnaires qui le deviendront dans l'avenir puissent avoir accès aux concours de mutation et de promotion de la Fonction publique.

C'est cela qui tient lieu des alternatives que, pour clore le débat, le président du Conseil du trésor s'était engagé à me présenter. Or, sur les 48 personnes qui forment l'effectif régulier, en outre du Protecteur du citoyen et de son adjoint, 10 seulement proviennent de la Fonction publique. Curieuse alternative qui laisse près de 40 personnes sur le carreau.

Je comprendrais et me rallierais facilement à la position du Conseil du trésor si on parlait d'une entrée massive dans la Fonction publique qui représenterait des dépenses additionnelles pour l'État. Mais il s'agit de 48 personnes dont les traitements et autres avantages pécuniaires sont déjà assumés par le trésor public. Dans les circonstances, je dois dire que je ne comprends pas cette position du Conseil du trésor.

Par son président, celui-ci a invoqué, pour justifier son inébranlable refus, la politique du Gouvernement qui vise à réduire le nombre des fonctionnaires. Encore ici cet argument serait plus crédible si ce même gouvernement n'avait, l'année dernière, présenté un projet de loi à l'Assemblée nationale où il proposait l'intégration du personnel de la Commission des droits de la personne à la Fonction publique. Projet qui, il est vrai, n'a pas vu le jour, mais qui témoignait d'une certaine souplesse dans la politique gouvernementale. Nous n'avons pas pu bénéficier de cette souplesse même si cette soi-disant politique n'a de sens que si elle se traduit par des économies. Or, tel n'est pas le cas ici.

Il faudra donc revenir à la charge dans une conjoncture plus accueillante en espérant une plus grande ouverture d'esprit.

2.2 Le statut du Protecteur du citoyen

Dans mon rapport annuel de 1982-1983 (p. 9), j'écrivais ceci:

> « Il me semble que la situation pourrait être rétablie si le Protecteur du citoyen, à l'occasion de sa comparution devant la Commission parlementaire de l'Assemblée nationale, pouvait exposer ses programmes d'activités, évaluer les ressources financières requises pour les réaliser et en faire la demande à cette commission qui serait la seule autorité à en prononcer l'adoption ou le rejet. On maintiendrait ainsi le principe de l'imputabilité de l'officier public qu'est le Protecteur du citoyen, tout en assurant l'autonomie essentielle du pouvoir législatif face au Gouvernement. »

Par la suite cependant, la Loi sur le Vérificateur général fut adoptée, qui soumettait la gestion des ressources humaines et financières de cette « personne désignée » non pas à la Commission parlementaire de l'Assemblée nationale mais plutôt à l'organe administratif déjà chargé de cette fonction pour l'Assemblée nationale elle-même, par la loi constitutive de cette assemblée, soit le Bureau de l'Assemblée nationale.

C'est donc au contrôle du Bureau de l'Assemblée nationale que notre projet de loi demandait qu'on soumette la gestion des ressources humaines et financières du Protecteur du citoyen.

Mais, ici encore, il me fallut battre en retraite. Non seulement le président du Conseil du trésor refusait fermement d'abandonner son pouvoir de contrôle sur la gestion du Protecteur du citoyen, même si l'indépendance de l'institution lui tenait à coeur, mais le président de l'Assemblée nationale lui-même ne désirait pas que le Bureau assume cette nouvelle responsabilité.

Notre demande pourtant s'appuyait sur une logique qui me paraissait inattaquable. La séparation des pouvoirs exige que les organes relevant du Législatif ne soient pas soumis au contrôle de l'Exécutif, et l'Assemblée nationale en adoptant sa propre loi s'était déjà déclarée favorable à la consécration concrète de ce principe. En 1985, par un vote unanime de ses membres, l'Assemblée nationale confirmait cette orientation en relevant le Vérificateur général du contrôle du Conseil du trésor.

On avait alors estimé avec raison qu'il ne fallait pas permettre qu'un mandataire de l'Assemblée nationale, appelé à contrôler l'Administration, doive s'en remettre complètement aux décisions de celle-ci quant aux moyens dont il pourra disposer pour exercer son mandat.

Dans cette même foulée, il me paraissait normal et dans la logique des choses que les dispositions adoptées pour le Vérificateur général soient *mutatis mutandis* transposées dans la Loi sur le Protecteur du citoyen. J'ai dû me rendre compte que d'autres facteurs que la logique interviennent dans des décisions de cet ordre.

2.3 Le Protecteur du citoyen et le Directeur général des élections

Mon rapport annuel de 1985 faisait état d'un différend avec le Directeur général des élections quant à son assujettissement à ma compétence (p. 10). Nos analyses juridiques respectives aboutissaient à des conclusions opposées. Plutôt que de faire trancher le débat par les tribunaux, ce qui aurait engagé des frais inutilement, j'ai préféré profiter de la révision de la loi pour inviter les parlementaires à se prononcer sur le fond de la question. Souhaitaient-ils que le Protecteur du citoyen puisse faire enquête sur les décisions contestées du Directeur général des élections et de son personnel?

Le Gouvernement se déclara favorable à ma position et consentit à introduire dans le projet de loi une disposition soumettant le Directeur général des élections et son personnel à ma compétence. Malheureusement, l'Opposition s'y opposa en commission parlementaire et le Gouvernement, menacé de « filibuster » crut préférable de ne pas insister.

Je continue à croire que la démocratie eut été mieux servie en autorisant le Protecteur du citoyen à exercer un certain contrôle sur les décisions du Directeur général des élections et de son personnel. Le processus de votation, et tout ce qui s'y rattache, est au coeur même du régime démocratique dont nous sommes si fiers. Il y a là, à mon sens, une valeur trop importante pour notre société pour que

la préservation de ce processus soit abandonnée aux bons soins, hors de tout contrôle, d'un seul homme, fût-il aussi sage, aussi impartial, aussi honnête qu'on puisse le souhaiter.

Sur la question de principe, quant à moi, les arguments invoqués par le Directeur général des élections et transmis aux parlementaires, comme d'ailleurs lui et moi avions convenu, portent à faux.

Que, pour éviter la confusion entre les pouvoirs judiciaire et législatif, le législateur n'ait pas voulu soumettre les décisions du Directeur général des élections aux tribunaux, cela me paraît non seulement tout à fait normal mais éminemment souhaitable. Mais conclure de là que le même interdit doive s'appliquer également au Protecteur du citoyen, c'est franchir un espace que n'autorise pas la prémisse posée. En effet, le Protecteur du citoyen ne participe aucunement du pouvoir judiciaire; il relève, comme le Directeur général des élections, de l'Assemblée nationale et, à titre de personne désignée, il remplit une fonction qui appartient au pouvoir législatif. De plus, contrairement aux tribunaux, dont les décisions sont évidemment exécutoires, les conclusions des enquêtes du Protecteur du citoyen sont présentées sous forme de recommandations que le gestionnaire reste libre d'accepter ou de refuser.

La seule pression qui pourrait alors de ce fait s'exercer sur le Directeur général des élections proviendrait de la crainte de voir sa décision négative rapportée aux membres de l'Assemblée nationale qui sont ses propres mandants.

Quand, par ailleurs, le Directeur général des élections laisse entendre qu'il ne peut être soumis à la compétence du Protecteur du citoyen, car il doit être absolument libre face au pouvoir exécutif, il oublie que, tout comme lui, le Protecteur du citoyen est aussi étranger au pouvoir exécutif qu'il l'est au pouvoir judiciaire.

Tout le monde s'accordera pour reconnaître au Directeur général des élections une totale liberté d'action. Mais ce n'est aucunement restreindre cette liberté que de permettre au Protecteur du citoyen de scruter ses décisions, de lui signaler, si telle est la conclusion de l'enquête, qu'un ou des citoyens sont lésés et de l'inviter à remédier à la situation.

Je ne vois donc aucune objection de principe à ce que le contrôle relatif qu'exerce le Protecteur du citoyen sur les administrateurs publics puisse inclure le Directeur général des élections. La question en est donc une d'opportunité: la démocratie sera-t-elle mieux servie par l'assujettissement du Directeur général des élections à la compétence du Protecteur du citoyen?

Pour moi l'affirmative ne saurait faire de doute. Il est vrai que le Directeur général des élections, qui détient les pouvoirs de commissaire-enquêteur, est lui-même autorisé à mener une enquête lorsqu'un citoyen se considère victime d'injustice, par ce qu'il croit être une mauvaise application de la Loi électorale. Mais, outre que l'activité fébrile à laquelle il est astreint en période électorale lui laisse peu de temps pour procéder à une enquête sérieuse, le Directeur général des élections peut difficilement véhiculer l'image d'un arbitre impartial: il apparaîtra aux yeux du citoyen qui se croit injustement traité par ses services comme le juge dans sa propre cause.

S'il est vrai que la justice naturelle exige que non seulement justice soit rendue mais qu'elle le soit avec toutes les apparences de l'impartialité, qui ne voit que le recours au Protecteur du citoyen serait ici tout à fait indiqué?

Ajoutons finalement que le Directeur général des élections administre d'autres lois que la Loi électorale. Le soustraire purement et simplement à la compétence du Protecteur du citoyen, c'est le placer dans une situation privilégiée au soutien de laquelle on ne peut faire valoir, quant à ces autres lois, aucun argument valable.

2.4 L'extension du mandat

Prévoyant un refus certain, je n'ai pas demandé dans le projet de loi définitif que soit élargie la compétence du Protecteur du citoyen à des secteurs qui n'étaient pas déjà couverts par la loi de 1968. Dans un premier projet, déposé en mars 1985, j'avais proposé de soumettre à ma compétence les sociétés d'État, mais on me fit vite comprendre que, vu le contexte économique, le Gouvernement, même s'il pouvait être d'accord en principe, serait dans l'impossibilité de donner suite à ma demande. J'ai donc renoncé à cette ambitieuse mais, je le crois toujours, nécessaire extension du mandat du Protecteur du citoyen. Je veux espérer que des jours meilleurs permettront d'offrir aux citoyens les services de leur protecteur officiel, quelle que soit l'administration publique dont ils pourraient s'estimer victimes de lésion.

« Le citoyen aux prises avec quelque administration publique que ce soit, qu'elle soit municipale, hospitalière, scolaire ou d'une société d'État, se trouve exactement dans la même situation que lorsqu'il doit faire face aux fonctionnaires provinciaux: c'est David devant Goliath. Il serait normal de lui accorder la même protection et de lui permettre d'avoir accès aux services du Protecteur du citoyen. » C'est ainsi que je m'exprimais dans mon rapport annuel de l'année dernière et je souhaitais

pouvoir discuter de cette question avec les parlementaires (p. 9-10). Je suis toujours du même avis et j'espère que mon successeur aura cette chance car, pour ma part, aussi invraisemblable que cela puisse paraître, pendant les cinq années de mon mandat je n'ai jamais eu l'honneur d'être convoqué à la Commission parlementaire de l'Assemblée nationale.

2.5 L'avis au Premier ministre plutôt qu'au Gouvernement

Dans mon rapport annuel de 1985 (p. 7-8), j'écrivais ce qui suit:

> « Aucun mécanisme n'a été prévu pour que le Protecteur du citoyen puisse officiellement, en application de l'article 27 de sa loi, aviser le Gouvernement des difficultés qu'il rencontre à faire respecter ses recommandations.
> [...]
>
> [...] Le Secrétaire général du Conseil exécutif a accepté de servir d'intermédiaire pour acheminer au Gouvernement mes dossiers bloqués au niveau ministériel. J'ignore encore le succès que pourra avoir cette procédure. Il me semble cependant qu'une modification à la loi serait souhaitable qui inviterait le Protecteur du citoyen à donner avis non pas au Gouvernement mais au Premier ministre lui-même. »

L'Honorable Premier ministre m'ayant laissé savoir qu'il préférait le *statu quo* législatif et, à l'expérience, la procédure proposée par le Secrétaire général s'étant avérée raisonnablement efficace, j'ai choisi de retirer cette demande du projet de loi définitif.

*
**

En signant ce rapport annuel, je mets un terme à mes activités comme Protecteur du citoyen. C'est après mûre réflexion et non sans une certaine nostalgie que j'ai pris la décision de remercier le Premier ministre de l'offre qu'il me faisait de proposer à l'Assemblée nationale ma nomination pour un second terme que, pour des raisons strictement personnelles, j'ai cru préférable de ne pas accepter.

L'expérience que j'ai vécue ces cinq dernières années compte certainement parmi les plus enrichissantes de ma carrière. Elle m'a permis de renouer avec le droit, mes premières amours, et surtout de me consacrer au service de mes concitoyens dans une des tâches les plus nobles qui soient. La protection des droits menacés, le secours aux plus démunis devant un appareil administratif tout-puissant et trop souvent anonyme, la promotion des valeurs humaines les plus fondamentales qu'on a parfois tendance à oublier, c'est là le menu quotidien du Protecteur du citoyen. Je remercie les hommes politiques de la confiance qu'ils m'ont témoignée en me choisissant pour occuper cette très belle fonction et j'espère ne pas m'en être montré trop indigne.

Puisqu'il est question des hommes politiques, je me permets d'émettre un voeu à leur intention. J'ai pu constater au cours des cinq dernières années que, de façon très générale, les parlementaires sont satisfaits des services que rend le Protecteur du citoyen. Ils apprécient son travail et les témoignages ne manquent pas pour le lui rappeler. Mais il ne semble pas qu'on soit conscient de la nécessité de donner à cette institution un second souffle, de la propulser à l'avant-scène pour qu'elle soit en mesure de répondre aux espérances que son avènement a suscitées chez ses promoteurs.

J'ai eu l'occasion déjà de déplorer le manque de ressources, tant humaines que financières, qui paralyse son développement et qui oblige son titulaire à une trop grande discrétion, privant ainsi une proportion importante de la population des services qui sont à leur disposition mais dont ils ignorent l'existence. En quittant mes fonctions, je formule le voeu qu'une volonté politique ferme affirme autant par les gestes que dans le discours l'importance primordiale de l'institution chargée de protéger les droits des citoyens. La démocratie n'en sera que mieux servie.

Je voudrais saluer et remercier tous les fonctionnaires et les administrateurs avec lesquels mes fonctions m'ont mis en contact. Comme dit le poète, « nous n'étions pas du même bord, nous n'étions pas du même chemin, mais nous cherchions le même port ». Le service aux citoyens, voilà ce qui, au-delà de nos divergences, nous a toujours motivé. Ce fut toujours, en tout cas, mon optique, et s'il m'est arrivé de pousser trop loin ou de parler un peu fort, il faut le mettre sur le compte d'un trop grand zèle qui a pu s'exprimer parfois de façon maladroite. Je me félicite cependant de la qualité de mes relations avec la très grande majorité de mes collègues de la Fonction publique.

Finalement, il m'est très agréable de remercier tous et chacun de mes collaborateurs sans lesquels il m'eût été impossible d'accomplir mon mandat. Très souvent, j'ai dû accepter des remerciements qui auraient dû normalement leur être adressés. Leur inlassable dévouement, leur ardeur au travail et leur profond engagement ont toujours été pour moi une source d'inspiration. Je les remercie très sincèrement pour tout ce qu'ils ont accompli, pour leur loyauté et aussi pour l'amitié dont plusieurs ont bien voulu m'honorer.

2.6 Le rapport annuel 1986

Le rapport de cette année se divise en trois parties distinctes. La première est consacrée aux réflexions du Protecteur du citoyen sur les diverses interventions qu'il a menées auprès de certains ministères et organismes. Les problèmes étant très différents d'une administration à l'autre, le canevas de présentation l'est également. C'est ainsi que certains auront droit à des remarques générales soulignant des faiblesses plus ou moins importantes que l'analyse des dossiers ont mises en lumière au niveau des lois, des règlements ou des pratiques administratives. D'ailleurs, ces remarques s'accompagnent le plus souvent de suggestions visant l'amélioration des déficiences rencontrées. Elles reconnaissent également les progrès accomplis jusqu'ici dans des domaines spécifiques.

Dans d'autres secteurs, les considérations générales sont peu nombreuses ou même absentes et on ne s'attarde qu'à des cas particuliers. La plupart des enquêtes du Protecteur du citoyen sont réglées entre les responsables de dossiers des ministères et organismes et ceux de notre service d'enquêtes. Par contre, un problème qui ne trouve pas de solution à un niveau inférieur doit être soumis au titulaire du ministère ou au dirigeant de l'organisme par le Protecteur du citoyen lui-même. Voilà ce qui explique la mention « Intervention personnelle du Protecteur du citoyen » attachée à quelques dossiers.

La deuxième partie du rapport présente essentiellement les ressources budgétaires mises à la disposition du Protecteur du citoyen pour les exercices financiers terminés les 31 mars 1986 et 1987.

La troisième partie reproduit des tableaux statistiques qui donnent des renseignements sur la clientèle, les types de demandes, les motifs de rejet des requêtes jugées hors compétence et le traitement accordé aux autres. On remarque que le nombre de requêtes soumises au Protecteur du citoyen en 1986 a continué d'augmenter passant de 15 319 en 1985 à 16 136 pour l'année couverte par ce rapport.

Partie I
Les enquêtes du Protecteur du citoyen

A- Les ministères

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

1. Délai considérable dans l'octroi des lettres patentes concédant les terres publiques agricoles

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation a hérité de l'ancien ministère de la Colonisation et de ses successeurs d'une situation que l'on peut qualifier de cahotique. Plusieurs terres publiques étaient occupées par des agriculteurs dont les titres de propriété étaient ou bien fort douteux, ou bien totalement inexistants, ou bien encore détenus par plusieurs.

Pour tenter de mettre de l'ordre dans ce fouillis, l'Assemblée nationale adopta en 1984 la Loi sur les terres publiques agricoles (L.R.Q., c. T-9.1). Mais cette loi est venue tardivement. On en parlait déjà depuis quelques années et le Service de concession des terres du Ministère, plutôt que de reprendre possession des lots dont les titres de propriété pouvaient être contestés, préféra mettre en veilleuse toutes les demandes qui lui étaient adressées.

On voit d'ici le résultat d'une telle politique: un encombrement tel que les lettres patentes ne peuvent être délivrées sans que s'écoulent des délais considérables. Les coupures budgétaires qui ont occasionné une réduction du personnel n'ont d'ailleurs pas amélioré la situation. Des dossiers remontant à 1984 ne sont toujours pas réglés et l'inventaire des dossiers en attente s'élevait au 31 décembre 1986 à environ 8 000. C'est beaucoup et on ne prévoit pas que la situation puisse être rétablie avant 1989. Notre intervention a permis de régler certains dossiers, comme nous pourrons le constater à la lecture du cas exposé plus loin, mais ce n'est pas suffisant. Il appartient au Ministère de mettre tout en oeuvre pour, par des procédés rigoureux, rapides et efficaces, sortir de cette impasse.

• Une médiation qui porte fruit

Dossier # 85-12518

Le requérant se voit refuser par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation les lettres patentes pour des lots dont il croit être propriétaire. On prétend au soutien de ce refus que le titre d'acquisition de l'ancien propriétaire qui remonte à 1949 n'est pas clair. La confusion origine du fait qu'il n'y a pas eu véritablement d'acte de vente au moment de cette transaction et que le seul document attestant de la vente a été signé privément par le vendeur uniquement. Devant l'exposé de plusieurs versions contradictoires, le Ministère avait décidé de demander au fils de l'ancien propriétaire sa version des faits. Ce dernier dans un premier temps attesta de l'authenticité de la vente de 1949, puis se rétracta et réclama en son nom la délivrance des lettres patentes pour les lots faisant l'objet du litige. Loin d'éclaircir le dossier, l'intervention du Ministère suscita la demande de lettres patentes par une deuxième personne et provoqua l'accumulation de preuves contradictoires entraînant possiblement la révocation des lots.

Appelé à se prononcer sur cette question, le Protecteur du citoyen invoqua que la nouvelle Loi sur les terres publiques agricoles adoptée en juillet 1984 visait à régulariser la situation des occupants sans titre des terres publiques agricoles qui n'avaient pas encore été concédées. Dans cet esprit, la révocation des lots devait plutôt être considérée comme une mesure d'exception. De plus, l'entrée en vigueur de la loi avait occasionné des retards importants dans la délivrance des lettres patentes. Il ne fallait pas pénaliser les citoyens pour ces délais administratifs. Le Protecteur du citoyen a donc demandé au Ministère de rencontrer toutes les parties afin d'essayer de les réconcilier dans le meilleur intérêt de chacune d'entre elles. Le Ministère accepta d'effectuer cette ultime démarche qui permit l'obtention de déclarations assermentées permettant de préciser le titre de propriété et de régulariser la chaîne de titres des lots en litige et de plusieurs autres lots des rangs voisins. Le requérant obtint finalement gain de cause après que le deuxième demandeur se soit désisté.

2. On ne peut pénaliser les citoyens pour la faute de la Commission

Dossier # 85-52989

Le 6 octobre 1983, la Commission de protection du territoire agricole ordonnait l'inclusion dans la zone agricole d'un lot appartenant au requérant. Ce dernier présenta donc au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, à compter de cette décision, une demande de remboursement de 70 % de ses taxes municipales et scolaires, comme le prévoit la Loi sur la fiscalité municipale. Le Ministère remboursa le requérant au cours de ces années, prenant pour acquis le zonage agricole de son lot.

Or la décision de la Commission ne fut enregistrée que le 28 août 1986, date à laquelle elle devenait effective d'après la Loi sur la protection du territoire agricole. Après avoir révisé le dossier, le Ministère réclama donc rétroactivement, le 19 septembre 1986, le remboursement d'une somme de 251,60 $ reçue sans droit véritable.

L'enquête révéla qu'un système de rappel des dossiers défectueux à la Commission de protection du territoire agricole était responsable de retards considérables dans l'enregistrement de nombreuses décisions. La situation s'était améliorée depuis l'implantation d'un système plus efficace, mais il était injuste de pénaliser les citoyens pour un délai dont ils n'étaient pas responsables.

Informé de ce problème par le Protecteur du citoyen, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec autorisa l'annulation de la réclamation et mit en place un système lui permettant de retracer les dossiers présentant les mêmes difficultés, avant même que la demande de remboursement ne soit adressée au producteur agricole.

D'autres cas semblables furent portés à l'attention du Protecteur du citoyen au cours de la même période[1]. Ainsi, un producteur agricole reçut une réclamation de 951,57 $ pour une décision qui avait été rendue le 26 mai 1983 et enregistrée le 17 mars 1986 seulement. Déjà sensibilisé à cette question, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec autorisa l'annulation de la réclamation avant même l'intervention officielle du Protecteur du citoyen.

3. Les municipalités échappent à la juridiction du Protecteur du citoyen

Plusieurs dossiers relevant du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ou encore du ministère de l'Environnement ne peuvent être menés à terme car le problème s'avère être, après étude, du ressort des municipalités. N'ayant pas compétence sur ces administrations locales, le Protecteur du citoyen ne peut, dans ces cas, que fermer son dossier en souhaitant bonne chance aux citoyens qui se sont adressés à lui. La relation des cas suivants en témoigne.

À la suite de demandes faites par résolution du conseil municipal, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation accepte d'effectuer les travaux de drainage de certains cours d'eau. Il avise toutefois les municipalités concernées qu'il ne sera pas responsable des dommages occasionnés par ces travaux lorsque ces derniers seront effectués conformément au cahier des charges.

Un premier citoyen se plaint au Protecteur du citoyen qu'il a demandé, tant à sa municipalité qu'au ministère de l'Agriculture, réparation des dommages causés à sa propriété à la suite de travaux de drainage[2]. Pourtant, ni les autorités municipales, ni les autorités provinciales ne veulent reconnaître leur responsabilité dans ce dossier et elles se renvoient mutuellement la balle.

L'intervention du Protecteur du citoyen a permis dans ce cas de faire reconnaître par le Ministère sa responsabilité pour une partie au moins des dommages constatés. En effet, le cahier des charges prévoit expressément la réparation des dommages lorsqu'on peut prouver qu'il y a nuisance. Les travaux avaient obstrué les drains agricoles situés sur le terrain du requérant, empêchant l'égouttement des eaux et causant par le fait même des inondations. Une visite des lieux a permis de constater cette nuisance et le Ministère a accepté d'effectuer les travaux de correction requis. Cependant, le requérant devra s'adresser à sa municipalité pour faire enlever les énormes pierres accumulées sur son terrain au moment des travaux.

Un autre requérant s'adressa au Protecteur du citoyen parce qu'à la suite de travaux effectués par le Ministère, il lui fallait désormais construire un pont pour avoir accès à ses terres[3]. Malheureusement, les travaux étaient conformes au cahier des charges, dégageant le Ministère de toute responsabilité. Le requérant n'a donc d'autre alternative que de poursuivre la municipalité pour les dommages encourus. En effet, cette dernière doit s'assurer de l'assentiment de tous les propriétaires avant de faire effectuer des travaux sur leurs terres.

Finalement, un agriculteur s'est plaint au Protecteur du citoyen que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec retardait à faire les travaux d'aménagement de cours

1 Dossier # 86-52896.

2 Dossier # 86-10788.

3 Dossier # 86-50340.

d'eau nécessaires pour corriger une situation dénoncée depuis longtemps[4]. L'enquête a révélé que la résolution présentée à cet effet par la municipalité était incomplète. Pourtant, le Ministère lui avait fourni les informations précises sur les procédures à suivre, il avait effectué un rappel écrit et même tenu plusieurs réunions sur le sujet. En dépit de ces démarches, la municipalité n'avait pas complété son document. Dans les circonstances, on ne saurait blâmer le Ministère d'avoir manqué de diligence et le Protecteur du citoyen ne peut que conseiller au requérant d'essayer à nouveau de faire pression sur sa municipalité.

4. Améliorations suggérées

Que le Ministère mette tout en oeuvre pour qu'il soit en mesure de répondre aux demandes d'octroi de lettres patentes dans un délai raisonnable.

Que le Gouvernement étudie sérieusement la proposition du Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités, à l'effet de soumettre les corporations municipales à la compétence du Protecteur du citoyen.

Le ministère des Approvisionnements et Services

Après des demandes de près de deux ans, un décret est finalement adopté! (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Dossiers # 85-12068 et 86-10403

À la suite de glissements de terrain et de phénomènes d'érosion du sol survenus sur leur propriété, deux citoyens dont la résidence risquait de s'effrondrer ont soumis leur problème tant à leurs corporations municipales respectives qu'au Bureau de la protection civile. Dans les deux cas, il s'agissait de « sauvetage » au sens de la Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre.

Les demandes de ces citoyens ont été analysées par les fonctionnaires du Bureau de la protection civile. On a évalué les propriétés et négocié avec les deux municipalités un partage des coûts de l'aide. Le Bureau a par la suite préparé un projet de décret et recommandé son adoption au début de l'année 1985. Toujours sans nouvelles de leur dossier un an plus tard, les deux propriétaires s'en sont plaints au Protecteur du citoyen.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé la justesse des revendications des requérants. Dans les deux cas, le Bureau de la protection civile avait laissé miroiter une réponse favorable imminente. En effet, les fonctionnaires avait proposé d'indemniser les municipalités à la condition qu'elles se portent acquéreurs des propriétés sinistrées. Conséquemment, l'un des requérants avait signé devant témoins une promesse de vente à sa municipalité tandis que le second avait reçu l'assurance, tant des fonctionnaires que des membres du Gouvernement, qu'un décret serait adopté de façon imminente.

Évidemment, c'est de façon discrétionnaire que le Gouvernement peut juger opportun d'établir un programme d'assistance financière à l'occasion d'un sinistre. Cependant, en raison du rôle joué par le Bureau de la protection civile qui avait non seulement analysé les demandes et négocié avec les municipalités mais procédé à des recommandations précises, le Protecteur du citoyen était d'avis que les requérants avaient droit à une réponse. L'incertitude dans laquelle ils se trouvaient depuis trop longtemps causait des inquiétudes et des dommages qu'il importait de faire cesser le plus tôt possible. Le 10 avril 1986, le Protecteur du citoyen invita donc le ministre responsable de l'application de la Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre à soumettre au Gouvernement, dans les meilleurs délais, les projets de décrets pertinents pour que ce dernier exerce sa discrétion et décide d'y donner suite ou non.

Le 2 mai suivant, le ministre confirmait au Protecteur du citoyen que la rédaction du projet de décret était complétée et qu'il s'était prononcé favorablement à ce sujet lors d'une séance de la Commission parlementaire sur les aménagements et équipements. Le projet devait être soumis au Conseil des ministres en juin. Mais à la fin de juillet 1986, le décret n'était toujours pas adopté. Le Protecteur du citoyen intervint alors à nouveau auprès du ministre pour connaître l'état du dossier. C'est finalement le 26 novembre 1986 que le Gouvernement adopta le décret accordant l'aide financière demandée, c'est-à-dire une indemnisation de 22 984 $ dans un cas et de 21 082 $ dans l'autre. Bien sûr, l'aide était octroyée à la condition que les municipalités se conforment aux termes du décret, ce qu'elles ont accepté de faire sans problème.

Le ministère de l'Éducation

Un cas de copiage: doute raisonnable et révision de certaines pratiques administratives

Dossier # 86-12323

Lors d'une épreuve ministérielle, une étudiante fut surprise, une demi-heure après le début de l'examen, en possession d'un bout de papier sur lequel étaient inscrites des lettres semblant corres-

4 Dossier # 85-52494.

pondre aux trente-cinq premières questions de l'examen. Ces questions étaient posées sous la forme d'un test objectif. Quatre autres questions exigeaient la rédaction d'un écrit.

Le bout de papier fut saisi par les surveillants de l'examen. Informé de la situation, le coordonnateur des examens de l'école permit toutefois à l'élève de compléter son épreuve.

Par la suite, après consultation et rapport écrit des surveillants d'examen, le dossier fut transmis à la commission scolaire, puis au Ministère avec la recommandation d'annuler l'examen. Sur la foi du dossier présenté, le Ministère annula les résultats de l'examen où l'étudiante avait obtenu une note de 80 %. La mention « annulé » apparaîtra donc sur le relevé de notes ministériel de cette étudiante.

L'étudiante écrivit à la Direction de l'école et au Ministère pour présenter sa version des faits: elle prétendit qu'elle n'avait pas copié et que le papier en question lui servait simplement à transcrire les réponses apportées sur la feuille d'examen pour fins de vérification ultérieures auprès du professeur, pratique fort courante chez beaucoup d'étudiants. Le directeur de l'école refusa de modifier sa recommandation. N'ayant reçu aucune réponse de la part du Ministère, l'étudiante saisit le Protecteur du citoyen de la question.

Bien que les faits se soient déroulés dans une commission scolaire, la décision d'annuler l'épreuve, mise en cause par l'étudiante, avait été prise par le Ministère. Nous avons jugé avoir compétence pour faire enquête dans ce dossier.

L'enquête révéla l'existence d'éléments permettant d'établir un « doute raisonnable » favorable à la requérante. En effet, le papier incriminant avait été saisi une demi-heure après le début de l'examen. Le professeur de la matière confirma qu'il était possible, bien qu'improbable, que l'étudiante ait pu répondre dans ce laps de temps à la partie objective de l'épreuve. Une vérification démontra en outre que huit des réponses inscrites sur le papier en question étaient fausses par rapport à la grille de correction. De plus, l'étudiante avait obtenu une note de 80 %, soit quatre bonnes réponses sur cinq, pour les questions faisant l'objet d'un développement écrit et pour lesquelles aucune tricherie n'était possible. Enfin, au chapitre de la personnalité, l'étudiante était considérée comme une étudiante douée, qui avait obtenu de bonnes notes dans cette matière tout au long de l'année et qui était également au dessus de la moyenne dans la plupart des autres matières. Elle n'avait jamais été impliquée dans quelque cas de copiage ou de tricherie que ce soit. Dûment avertie des conséquences possibles d'un parjure, elle réaffirma ses allégations dans une déclaration assermentée devant l'assistant du Protecteur du citoyen.

Sans remettre en question ni la compétence ni la bonne foi des personnes qui, au niveau de la commission scolaire, en étaient arrivées à des conclusions différentes et avaient soumis en conséquence le dossier au Ministère, nous avons fait valoir auprès de ce dernier les éléments permettant d'établir à tout le moins un doute raisonnable tout en soulignant que dans de tels cas le doute devait bénéficier à la personne mise en cause. Le Ministère partagea notre avis. En conséquence, la mention « annulé » fut retirée et les notes effectivement obtenues furent accordées.

Le déroulement de l'enquête nous a permis de constater que les procédures à suivre de la part des autorités scolaires, dans de telles situations, avaient été établies de façon détaillée par le Ministère, sous forme de règles de gestion. Cependant, nulle part était-il fait mention d'entendre l'étudiant mis en cause avant de formuler une recommandation au Ministère. Ni l'école ni la commission scolaire n'avaient entendu la version de l'étudiante, pas plus d'ailleurs que le Ministère, pourtant chargé de prendre des décisions en cette matière.

Nous avons fait valoir au Ministère qu'il s'agissait là, selon nous, d'une grave lacune et que le principe de justice naturelle *audi alteram partem* devrait être appliqué. Nous avons également fait part au Ministère de nos réserves quant à l'opportunité d'inscrire la mention « annulé » sur le relevé de notes d'un étudiant reconnu coupable de tricherie à un examen. En effet, cette mention fait nécessairement référence à un cas de fraude. Elle ne peut signifier autre chose. Le mot « annulé » en lieu et place du résultat d'une épreuve indique donc à la fois le jugement ... et la sentence. Un relevé de notes, ou bulletin cumulatif, indique les résultats obtenus par un étudiant à différentes épreuves. Il mesure le succès académique. Est-ce bien l'endroit pour y insérer un jugement d'ordre moral ... jugement qui suivra l'étudiant sa vie durant, avec des conséquences qui peuvent être fort lourdes par rapport à la faute commise? En effet, le relevé de notes n'est jamais détruit et on ne peut effacer son contenu. D'autre part, il peut être exigé tant par les autorités des institutions d'enseignement supérieur que par d'éventuels employeurs, qui seront dûment informés de l'impair commis autrefois par cet adolescent alors au secondaire.

Le Ministère a réagi avec rapidité à nos suggestions. D'une part, nous avons reçu copie des nouvelles procédures déjà en vigueur en ce qui concerne les démarches à suivre dans de tels cas. On y prévoit que l'école et la commission scolaire doi-

vent entendre l'étudiant incriminé avant d'adresser au Ministère une recommandation. De plus, ces nouvelles procédures font au Ministère l'obligation d'écrire à l'étudiant, après réception de la recommandation des autorités scolaires, pour l'inviter à faire connaître, s'il le désire, sa version des faits.

En ce qui concerne d'autre part la mention « annulé » inscrite au relevé de notes de l'étudiant, le Ministère nous a informés que dorénavant, et contrairement à la pratique antérieure, cette mention sera retirée du relevé de notes dès qu'un résultat de reprise de l'épreuve sera obtenu. S'il n'y a pas reprise de l'épreuve, la mention sera retirée automatiquement après un délai de trois ans.

Le Ministère nous a en effet expliqué que cette mention doit demeurer au dossier durant un certain laps de temps, car un étudiant qui a vu une épreuve être annulée peut se présenter à une reprise sans avoir à suivre de nouveau le cours, ce qui n'est pas le cas pour celui qui a échoué. Le délai de trois ans écoulé, les informations seront conservées dans un fichier séparé et confidentiel, dans le cas où, même après ce laps de temps, l'étudiant désirerait reprendre l'épreuve autrefois annulée. Nous sommes totalement satisfaits des mesures prises et ne pouvons que féliciter le Ministère de la promptitude avec laquelle il a donné suite à nos recommandations.

Le ministère de l'Énergie et des Ressources

1. La réserve des trois chaînes

Dans son rapport annuel de 1970, le Protecteur du citoyen de l'époque, Me Louis Marceau, saisi du problème posé par la redécouverte par le Gouvernement de la réserve légale des trois chaînes sur les lots concédés entre 1884 et 1919, s'exprimait ainsi:

> « Je rappelais plus tôt que jusqu'à 1937, aucun acte de cession ne faisait la moindre allusion à l'existence d'une réserve: ne serait-il pas opportun de régulariser la situation des occupants dans le cas de concessions faites avant cette date, du moins lorsque le terrain soumis à réserve a été mis en valeur, vendu ou autrement utilisé? Une telle solution a évidemment un caractère politique et ne saurait venir de l'Administration seule, étant donné l'état de la législation. C'est pourquoi c'est ici que je me suis permis de la suggérer. »

En effet, si les droits de la Couronne étaient incontestables depuis 1919, ce n'est qu'à partir de 1937 que les concessions de l'État en font mention selon les prescriptions de l'arrêté en conseil 2680 du 9 octobre 1937.

À l'époque, le Gouvernement n'avait pas retenu la suggestion du Protecteur du citoyen. Il a préféré soumettre le tout aux tribunaux et faire établir ce droit de propriété des lots concédés au cours de la période litigieuse comprise entre les années 1884 et 1919. Le 5 mars 1987, la Cour suprême du Canada donnait raison au Procureur général du Québec et le déclarait propriétaire de cette réserve à moins que, dans des cas particuliers, il ne l'ait expressément concédée[5].

La situation juridique étant maintenant clarifiée, la suggestion de Me Marceau redevenait d'actualité. D'ailleurs, le Gouvernement avait entre-temps démontré qu'il n'avait pas l'intention de conserver dans le patrimoine public cette réserve puisqu'il l'avait depuis maintes fois concédée.

Le 15 avril dernier, les médias annonçaient que le Gouvernement avait l'intention d'abolir la réserve des trois chaînes, sauf évidemment là où l'intérêt public exigeait le maintien d'une bande en bordure d'un plan d'eau. Le Gouvernement reconnaissait ainsi l'importance de la stabilité des patrimoines en matière immobilière même si, bien sûr, juridiquement personne ne peut prétendre prescrire à l'encontre de la Couronne.

Le Protecteur du citoyen, sensible à la situation précaire où se retrouvaient des milliers de citoyens de bonne foi, ne peut que féliciter le ministre de l'Énergie et des Ressources d'avoir finalement accepté la suggestion du premier Protecteur du citoyen, quelques années plus tard il faut bien le dire.

2. On ne saurait affirmer que la lésion a été corrigée mais ... que de persévérance! (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Dossier # 85-10152

Le 11 mars 1982, un citoyen présente une demande de location d'érablières sur les terres publiques, location dont le permis peut être accordé par le ministre de l'Énergie et des Ressources en application de la Loi sur les terres et forêts.

Le 15 mars suivant, un accusé de réception l'avertit que sa demande sera étudiée quelques mois plus tard. Dans l'intervalle, le ministre de l'Énergie et des Ressources décrète un moratoire sur la délivrance de tels permis jusqu'au 1er janvier 1984.

Au cours de janvier 1984, le requérant communique de nouveau avec le Ministère où on lui répond être toujours en attente de la décision du

---

5 Edouard Healey c. Procureur général de la province de Québec, 5 mars 1987, Cour suprême du Canada.

ministre. Après plusieurs autres démarches effectuées dans les mois qui suivent, il s'adresse finalement au ministre lui-même sans obtenir de réponse plus précise. Finalement exaspéré de tant de lenteur, il se plaint au Protecteur du citoyen le 18 janvier 1985.

Tout comme le requérant, le Protecteur du citoyen s'expliquait mal le délai à prendre position. En effet, nous étions en présence de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire que le ministre pouvait appliquer dans un sens ou dans l'autre, mais qu'il devait nécessairement utiliser. Si l'on pouvait justifier que pour des raisons d'ordre économique le ministre suspende pour une période déterminée la délivrance de nouveaux permis, le fait que cette prohibition se poursuive au-delà de quinze mois après la date annoncée aux citoyens ressemblait davantage à un refus abusif d'exercer son pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, le 9 avril 1985, le Protecteur du citoyen recommandait au ministre de l'Énergie et des Ressources d'exercer son pouvoir discrétionnaire dans ce dossier.

La réponse du ministre parvint au Protecteur du citoyen le 17 juin suivant; il y faisait part de son intention de présenter sous peu au Conseil des ministres un projet de règlement de location d'érablières sur les terres publiques. Le projet avait été préparé par les fonctionnaires des deux ministères concernés, soit Énergie et Ressources d'une part, et Agriculture, Pêcheries et Alimentation d'autre part.

Le 17 juillet 1985, comme le règlement du dossier tardait toujours à se concrétiser, le Protecteur du citoyen s'adressait à nouveau au ministère de l'Énergie et des Ressources pour lui rappeler que notre requérant, tout comme une centaine d'autres citoyens dans la même situation, avait fait une demande qui datait maintenant de plus de trois ans et qui était antérieure au moratoire. Or, il existait toujours un règlement précisant les conditions d'attribution de certains territoires. Le ministre avait le droit de modifier ces conditions, mais pas celui de refuser toute réponse pendant plus de trois ans. Comme le nouveau règlement n'était pas encore en vigueur, rien n'empêchait le ministre d'étudier les demandes à la lumière du règlement alors en vigueur.

Le ministre refusa cette solution. Le Protecteur du citoyen intervint alors à nouveau le 9 septembre 1985, demandant au ministre qu'il informe les citoyens de l'état du dossier et de la période prévue pour l'adoption du nouveau règlement. Il apparaissait en effet inacceptable, devant l'étendue du pouvoir discrétionnaire réservé au ministre, que les citoyens puissent se voir systématiquement opposer un refus sans en connaître ni les raisons, ni le moment auquel leur demande serait étudiée.

Après les élections générales de décembre, le Protecteur du citoyen revint à la charge auprès du nouveau ministre de l'Énergie et des Ressources, le 6 janvier 1986. Dans sa réponse du 24 février suivant, le ministre affirmait son intention de vouloir régler le dossier dans les meilleurs délais; toutefois il voulait étendre le nouveau règlement aux petites érablières et ne pouvait lever le moratoire entre-temps.

Cette manifestation d'intention se concrétisa seulement plusieurs mois après par l'adoption non pas d'un simple règlement, mais de tout un projet de loi: ce changement explique d'ailleurs les délais des derniers mois. Dans les circonstances, le Protecteur du citoyen ne pouvait blâmer le ministre de ne pas avoir suivi sa recommandation. Il avait finalement exercé son pouvoir discrétionnaire en présentant un projet de loi et tout porte à croire que la pression constante exercée par le Protecteur du citoyen n'était pas étrangère à cet aboutissement. On doit tout de même déplorer que le réquérant ait dû attendre plus de quatre ans et demie avant d'obtenir une réponse à sa demande.

3. Un droit incontestable dans les circonstances: le droit de passage! (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Dossier # 85-11485

En juin 1985, le propriétaire d'un terrain enclavé dans la forêt expérimentale de Duchesnay se plaint au Protecteur du citoyen du refus du Ministère de lui accorder un droit de passage sur les terres de la Couronne afin de lui permettre d'accéder à sa propriété. En effet, depuis 1984, la direction régionale responsable de l'administration de cette station forestière a refusé au requérant l'accès à sa propriété en dehors des heures d'ouverture de la station, c'est-à-dire entre 9 h et 17 h les jours ouvrables. Évidemment, puisqu'il s'agit d'un site de villégiature, le requérant se sent lésé de ne pouvoir profiter de sa propriété ni en soirée, ni au cours des fins de semaine.

L'enquête a révélé l'exactitude des propos du requérant et les difficultés rencontrées dans ses négociations avec le Ministère. Pourtant, les droits du requérant étaient certains.

Au début du siècle, le terrain en question était adjacent à un chemin public; il n'était donc pas enclavé et par conséquent aucune servitude n'avait été ni requise, ni enregistrée. Au cours des années, le chemin public a cessé d'être entretenu et le lot est devenu véritablement enclavé. De plus, bien que ce lot soit situé à l'intérieur du périmètre de la forêt

expérimentale, le Ministère n'en a pas fait l'acquisition lors de la création de la station forestière.

À la fin des années 70, le propriétaire, qui devait jusqu'alors marcher en forêt environ une heure et demie pour se rendre à sa propriété, réalisa que le chemin de la station forestière avait été prolongé et passait à proximité de son lot. Il obtint la permission d'emprunter le nouveau chemin et durant quelques années reçut du Ministère, à chaque printemps, une clé de la barrière lui donnant accès à la station.

Au début des années 80, on lui refusa la clé, limitant de la sorte l'accès à sa propriété aux horaires de travail des employés du Ministère. La nécessité de contrôler la circulation était à l'origine, semble-t-il, de ce changement d'attitude. Le Ministère suggérait même que le requérant utilise à ses frais l'ancien chemin public dont une partie n'était pas entretenue mais qui existait toujours. Selon les autorités, il était « faux de prétendre que la propriété était enclavée ».

Pourtant, selon l'expression même du Ministère, « la présence de cette enclave à l'intérieur de la station créait des problèmes puisque le développement de la villégiature était incompatible avec la vocation assignée par le Gouvernement à la station ». C'est pourquoi le Ministère proposait au requérant d'acheter de gré à gré le lot en question.

Il est incontestable que tout terrain enclavé jouit d'une servitude légale de droit de passage sur les lots voisins afin de pouvoir atteindre la voie publique. Autant les termes de l'article 540 du Code civil que la jurisprudence sont explicites à ce sujet. Conséquemment, le Ministère ne peut en aucune façon restreindre ce droit. Quant à ressusciter l'ancien chemin public comme il le suggérait, on pouvait craindre que les responsables de la station forestière n'apprécient guère que le requérant coupe des arbres dans l'assiette de ce chemin situé en partie dans la forêt expérimentale.

Par ailleurs, il est évident que la présence de cette enclave crée des problèmes au Ministère et on comprend que des négociations aient été entreprises dans le but d'acquérir le lot de gré à gré. Cependant, le Protecteur du citoyen a tenu à rappeler aux autorités que cette négociation devait se faire de bonne foi et témoigner des évaluations professionnelles faites dans ce secteur. On ne pouvait contraindre le requérant à céder son lot sans égard à sa valeur réelle.

Placé devant le choix d'accorder un droit de passage ou d'acheter le lot à sa valeur réelle, le Ministère opta pour la première solution et en fit part au Protecteur du citoyen le 23 octobre 1986. Il assortit l'exercice du droit de passage de certaines contraintes raisonnables auxquelles le requérant ne trouva rien à redire puisqu'il pouvait désormais accéder à sa propriété en tout temps.

Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science

1. Considérations générales

La quasi-totalité des plaintes concernant ce ministère se rapportaient au régime des prêts et bourses aux étudiants. Nous avions déjà souligné, lors de notre rapport de 1984, l'excellente collaboration des autorités de ce ministère. Qu'il nous suffise de témoigner ici du fait que cet esprit d'ouverture et de franche discussion face aux interventions du Protecteur du citoyen ne s'est pas démenti depuis. Outre la disponibilité des fonctionnaires qu'on se plaît à souligner, nous avons pu participer aux « ateliers techniques », réunions d'échange et d'information que le Ministère tient à intervalles réguliers avec ses collaborateurs des maisons d'enseignement. Une telle pratique nous a permis de mieux saisir l'ensemble des difficultés inhérentes au système et de mieux connaître les solutions qui sont apportées.

1.1 L'accessibilité téléphonique — un problème courant

Un très grand nombre de requérants nous soulignent, lorsqu'ils nous demandent d'intervenir dans un problème donné, qu'ils ont fait antérieurement de multiples efforts pour tenter de rejoindre, sans succès cependant, les autorités du Ministère. Les lignes téléphoniques sont toujours occupées. En fait, un nombre important d'étudiants font appel au Protecteur du citoyen pour savoir où en est le traitement de leur dossier ou de façon plus générale pour obtenir des éclaircissement concernant la réglementation et les pratiques en vigueur. Très souvent, il n'y a pas de litige réel ou appréhendé. Dans la grande majorité des cas, ces personnes se sont également adressées au service d'aide financière de leur institution d'enseignement qui n'a pu leur fournir les renseignements adéquats.

Nous avons toujours accepté de prendre en considération les requêtes de ces étudiants. Toutefois, il ne nous paraît pas normal que le Protecteur du citoyen doive se substituer au Ministère et nous pensons que l'administration devrait se doter des ressources humaines et matérielles nécessaires pour assurer une accessibilité adéquate aux étudiants désireux d'obtenir de l'information.

1.2 Les délais — un problème constant

Un très grand nombre de plaintes pourraient porter le titre suivant: « Retard à informer l'étudiant de l'aide financière à laquelle il a droit ». La très grande majorité des étudiants produisent, tel que stipulé par le règlement, leur demande initiale avant le 30 juin. Dans plusieurs cas soumis à notre attention, les étudiants, hormis un accusé de réception, n'avaient reçu au 30 septembre « aucune nouvelle » du Ministère. Dans certains cas, des erreurs s'étaient glissées sur le formulaire présenté par l'étudiant, erreurs qui ont entraîné un « rejet » par le système informatique et une considération ultérieure du dossier. Mais il s'agit là d'exceptions. En fait, bon nombre de dossiers présentés dans la dernière semaine de juin n'ont été analysés qu'à la mi-octobre, soit trois mois et demi après leur réception. Comme on doit ajouter un délai additionnel de deux à trois semaines entre l'analyse du dossier et la délivrance du certificat de prêt, c'est un minimum de quatre mois qu'il faut compter dans ces cas entre la demande initiale et le versement de la première tranche de l'aide financière. Si l'analyse démontre que des renseignements supplémentaires doivent être exigés, le délai sera encore prolongé.

S'il s'agit d'étudiants admissibles à une bourse, il est fort probable que ce délai les suivra tout au long de l'année d'attribution, puisque ce n'est qu'après la réception de leur certificat de prêt qu'ils rempliront le formulaire dit « Déclaration de situation réelle » qui doit à son tour être analysé par le Ministère avant qu'une bourse ne puisse être accordée. Dans l'hypothèse où l'analyse de ce formulaire accuse également un retard, on devine dans quelle situation financière fort inconfortable ces étudiants se retrouveront.

Il est vrai que le Ministère doit traiter un volume considérable (130 000) de demandes. Nous avons été informés en outre des problèmes de ressources humaines et financières de même que des problèmes reliés à l'informatique auxquels le Ministère est confronté. Nous croyons toutefois de notre devoir de soulever la question. Pour beaucoup d'étudiants, l'aide financière constitue en effet à peu près l'unique ressource dont ils disposent pour survivre durant l'année scolaire. Leur statut d'étudiants les prive de l'aide sociale, sauf dans les cas dits de « dénuement total », cas qui sont étudiés avec une grande réserve par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Les institutions d'enseignement, pour leur part, n'accordent pas toutes des avances de fonds à titre de « dépannage » et plusieurs d'entre elles ne le font que lorsque le calcul de l'aide financière a déjà été établi par le Ministère.

Bref, les étudiants qui subissent ces délais se retrouvent souvent dans une situation fort précaire dont nous pouvons témoigner tant par la fréquence que par l'intensité des communications qu'ils ont alors avec le Protecteur du citoyen.

C'est pourquoi nous insistons pour que le Ministère prenne toutes les mesures nécessaires pour réduire de façon substantielle les délais qui ont toujours été encourus dans l'analyse des dossiers.

1.3 Lésion irréparable en 1985-1986: situation corrigée en 1986-1987

Au cours de l'année, environ une dizaine de citoyens se plaignirent du fait que le Ministère refusait de leur rendre des documents originaux (pièces d'état civil diverses) qu'ils avaient dû expédier pour satisfaire aux exigences du régime des prêts et bourses. L'enquête révéla que ces documents avaient été détruits. Antérieurement à l'année d'attribution 1985-1986, ces documents, après avoir été microfilmés, étaient conservés au dossier physique de l'étudiant. On croyait alors conserver ces documents au cas d'une quelconque contestation judiciaire. Sur demande, les citoyens pouvaient récupérer ces pièces.

En 1985, le Ministère fut avisé que les pièces microfilmées pouvaient être considérées comme valables lors d'une contestation judiciaire. Pour des raisons d'économie et d'efficacité administrative, les pièces originales furent alors détruites après microfilmage.

Nous avons fait valoir au Ministère qu'une telle procédure avait, en fait, causé préjudice aux personnes concernées. Plusieurs administrations sont en effet susceptibles d'exiger les pièces originales pour leurs propres fins. Requis par de telles administrations de les produire, les citoyens se sont trouvés alors dans l'obligation d'entreprendre des démarches parfois fastidieuses pour se les procurer. Sans compter que, outre les coûts impliqués dans de telles démarches, on peut concevoir des cas, et nous en avons vécu, où les pièces originales ne peuvent simplement pas être obtenues. Qu'on songe, par exemple, aux étudiants venus de pays où les archives ont été détruites par la guerre.

Le Ministère a convenu qu'une telle pratique administrative avait été la cause de nombreuses lésions. Pour l'année d'attribution 1986-1987, un nouveau système fut mis en place. Les documents originaux sont identifiés lors de l'analyse du dossier et retournés à ceux qui les ont fournis après avoir été microfilmés.

Bien que la réparation ait été impossible pour les requérants concernés par l'année d'attribution

1985-1986, nous avons pu avoir l'assurance que, sauf dans l'hypothèse d'une erreur humaine toujours possible, une telle situation ne se reproduirait pas.

1.4 Une disposition *ultra vires* à l'article 2.5, paragraphe 3, des règles d'attribution

Ce paragraphe se lit comme suit:

> « Tout retard dans l'envoi des autres documents (Déclaration de situation réelle de l'étudiant, Demande de révision, etc.), sans cette même preuve, sera interprété comme un désistement et entraînera l'interruption de l'étude du dossier pour l'année scolaire concernée. »

Le règlement prévoit à l'alinéa 4 de l'article 6 que l'aide financière accordée à un étudiant peut être réduite de 50 % si celui-ci ne fournit pas dans les délais prévus les documents requis. Mais nulle part dans le règlement il n'est fait mention de « désistement annulant ainsi toute aide financière pour l'année en cours ». C'est pourtant ce dont furent avisés les étudiants qui n'avaient pas transmis dans les 30 jours de la demande faite par le Ministère les divers documents mentionnés à la rubrique etcetera du paragraphe précité. Cet avis se lisait comme suit:

> « L'analyse de votre dossier indique que vous n'avez pas transmis les renseignements ou documents demandés par notre direction générale dans les délais requis. Conformément à l'article 2.5 des règles d'attribution, la Direction générale de l'aide financière aux étudiants interprète ce retard comme un désistement annulant ainsi toute aide financière pour l'année en cours. »

Cependant, le Ministère a tempéré la rigueur de cet avis. Dans les cas qui nous furent soumis et que nous avons signalés au Ministère, il a consenti à ne pas tenir compte de l'avis et a complété l'étude des dossiers. On nous a expliqué que la règle en question ainsi que l'avis avaient une portée incitative et visaient surtout à presser les étudiants négligents à faire parvenir au plus tôt les documents requis.

Cette technique nous paraît fort discutable. Elle est en effet de nature à induire en erreur les étudiants crédules qui, après avoir reçu un avis les informant de leur « désistement », abandonnent toute démarche ultérieure et se voient ainsi privés de l'aide financière à laquelle ils auraient normalement eu droit.

Quant à nous, l'article 2.5 des règles d'attribution devrait être modifié en conséquence et l'envoi de l'avis correspondant supprimé. Nous en avons fait part aux autorités du Ministère, mais en décembre dernier on expédiait encore ces avis. Nous osons espérer que cette pratique sera abandonnée pour l'année 1987-1988.

1.5 Une discrimination à faire dans les demandes de révision

Non satisfait d'une décision, un étudiant peut en demander la révision. La loi étant ici silencieuse et le règlement ne comportant aucune disposition à ce sujet, il faut bien s'en remettre aux règles d'attribution élaborées par le Ministère pour connaître les dates limites de présentation des demandes de révision. C'est la règle du paragraphe 3 de l'alinéa 4 de l'article 2 qui s'applique. Les dates limites que fixe cette règle sont « le 31 mars ou 30 jours après le premier avis de calcul consécutif à l'analyse de la 'Déclaration de situation réelle' produite par l'étudiant pour tout avis émis le ou après le 31 mars ».

Or, il nous semble qu'il faudrait ici distinguer entre les demandes de révision dues au fait de l'étudiant, soit parce que sa situation a changé ou que sa déclaration comportait une erreur, et celles qui sont rendues nécessaires par la faute du Ministère. Dans le premier cas, on comprend qu'une limite assez stricte soit imposée; dans le second, un délai trop court équivaut à faire payer par l'étudiant les conséquences de l'erreur du Ministère.

On peut assimiler à cette deuxième situation les cas des étudiants qui présentent en dehors des délais leur demande à l'effet de bénéficier des avantages de l'article 5.1.2.3 des règles d'attribution (retour aux études après deux années sur le marché du travail). Le processus de la révision est en effet alors imposé à l'étudiant non pas à cause d'un changement dans sa situation, mais en raison de l'incapacité du Minisère de traiter le dossier par le processus d'analyse régulier.

Ici encore, il nous faut cependant reconnaître que, dans tous les cas qui nous ont été présentés et où l'étudiant n'était pas en faute, le Ministère a consenti à accepter la demande de révision de nos requérants même formulée hors délai. On peut se demander cependant si tous ceux qui se sont trouvés dans cette situation et qui n'ont pas eu recours au Protecteur du citoyen ont été traités de la même façon. En toute hypothèse, il serait souhaitable qu'on clarifie cette question.

1.6 Une discrimination inacceptable à l'égard des travailleurs autonomes

Puisque les revenus des parents pour l'année en cours ne peuvent être connus au moment de la demande initiale, le système considère, aux fins du calcul de la contribution parentale pour une année d'attribution donnée, les ressources financières dont disposaient ces derniers pour l'année d'imposition antérieure à l'année d'attribution. Ainsi, on tiendra compte des ressources financières des parents en 1984 pour fixer le montant de leur contribution pour l'année d'attribution 1985-1986.

Dans la majorité des cas, ce système, qui s'impose pour des raisons administratives, favorise l'étudiant puisque généralement les revenus des parents augmentent d'une année à l'autre.

Il arrive toutefois des situations où les ressources financières parentales baissent d'une année à l'autre. À la suite d'une demande de révision, le Ministère accepte alors de tenir compte de ces situations particulières. Cela nous paraît conforme à l'esprit de la loi et des règlements selon lesquels l'aide doit être accordée en tenant compte des ressources financières des parents.

Toutefois, lors de l'étude de quelques plaintes, nous avons constaté que le Ministère traite différemment ces demandes selon que les parents sont des salariés ou des travailleurs autonomes. Dans le cas des premiers, on accepte de réviser lorsque les revenus ont subi une baisse pour cause de maladie, de grève, de lock-out, de chômage prolongé ou de retraite. Pour les seconds, en principe, on refuse d'apporter les corrections qui s'imposeraient puisque, prétend-on, la fluctuation des revenus est « inhérente à ce genre d'entreprise ». Aussi les « règles de révision » précisent-elles que seuls peuvent être considérés les cas où « les autonomes sont aux prises avec un problème grave qui affecte toute une région, ou dû à la fermeture d'une entreprise ayant un impact majeur pour une période excédant six mois ».

Cette façon de procéder n'est pas contraire à la loi ou au règlement, mais une telle politique nous paraît discriminatoire à l'égard des étudiants dont les parents sont des travailleurs autonomes. C'est en effet à l'étudiant que s'adresse l'aide financière, et si les ressources de ses parents ont réellement diminué, c'est lui qui en subira les conséquences, que ses parents soient travailleurs autonomes ou salariés.

1.7 Des étudiants contribuables malgré eux

Environ une demi-douzaine d'étudiants se sont plaints du fait que des retards dans le versement de l'aide financière en 1984-1985 ont eu pour conséquence de les obliger à payer des impôts pour l'année ficale 1985.

L'enquête a révélé que la pratique administrative du Ministère, généralement appliquée, consiste, dans les cas où les étudiants ont droit à une bourse, à distribuer l'aide financière en deux tranches égales, soit une moitié au premier semestre et l'autre moitié au second semestre.

Pour diverses raisons (délai dans le traitement des dossiers, demande de documents additionnels, demande de révision des étudiants, etc.), les unes du fait du Ministère, les autres du fait des étudiants, le système n'a pas fonctionné « normalement » dans certains cas et ces étudiants ont obtenu, pour l'année d'attribution 1984-1985, la totalité de leur bourse durant l'année d'imposition 1985. Pour l'année d'attribution 1985-1986, la pratique administrative courante s'appliqua et une tranche de bourse fut distribuée au premier semestre. Résultat: des revenus qui auraient dû être perçus en 1984 le furent en 1985, ce qui eut pour conséquence de faire accéder bien malgré eux ces étudiants à la catégorie de contribuables.

Après étude, nous avons dû conclure qu'il n'y avait pas eu lésion. En effet, aucune disposition législative ou réglementaire n'oblige le Ministère à verser ainsi l'aide financière en deux tranches égales réparties sur deux années d'imposition.

Cependant, dans les cas où les étudiants n'étaient en aucune façon responsables du retard dans le versement de leur bourse, nous avons demandé aux autorités du Ministère de leur remettre une lettre explicative qu'ils pourront présenter aux ministères du Revenu. Ces derniers pourront alors apprécier la situation à la lumière de leur propre réglementation. Le Ministère agréa cette demande de bonne grâce.

Nous avons par ailleurs invité le Ministère à être particulièrement vigilant à cet égard. Il ne paraît pas raisonnable que ces personnes soient taxées par suite d'un mauvais fonctionnement du système, sans compter que cela peut leur occasionner d'autres inconvénients. Ainsi, une de nos requérantes a vu son loyer augmenté en 1986 et ses frais de garderie diminués parce qu'on a estimé son revenu plus élevé que l'année précédente.

2. *Quelques cas particuliers*

2.1 Une pénalité trop sévère

Dossier # 87-10223

Un étudiant quitte le Québec à la fin mai 1986 pour occuper un emploi d'été dans un pays étranger. Les divers préparatifs et démarches reliés à ce départ font qu'il omet de remplir le formulaire de demande de prêt et bourse. Celui-ci est complété et expédié au Ministère au retour de l'étudiant, soit dans la deuxième semaine de septembre.

Le Ministère lui applique alors la pénalité prévue à l'article 6.4 du règlement, soit une diminution de 50 % de l'aide financière à être allouée. Alors que l'étudiant, sans pénalité, aurait eu droit à une aide totale de 5 760 $, soit 2 805 $ sous forme de prêt et 2 955 $ en bourse, il ne recevra en fait que 2 880 $, soit 2 805 $ sous forme de prêt et ... 75 $ en bourse.

Le Ministère, à juste titre croyons-nous refuse de considérer les explications de l'étudiant comme constituant un « cas de force majeure », tel que prévu au règlement, situation qui aurait permis d'annuler la pénalité imposée.

En effet, les formulaires de demande étaient disponibles dans les maisons d'enseignement depuis la fin février. En outre, l'étudiant, qui avait déjà bénéficié du système, avait reçu à son adresse personnelle un formulaire préidentifié entre les 15 et 28 février. Il avait donc, malgré les démarches reliées à son emploi d'été, disposé du temps nécessaire pour compléter le formulaire avant son départ du Québec le 25 mai. Le règlement fut donc adéquatement appliqué et nous ne pouvons conclure à une lésion, au sens strict du terme. Cependant, nous nous permettons de souligner la très grande sévérité de la sanction par rapport à la « faute » commise, d'autant plus qu'aucune gradation n'est prévue dans la peine imposée. L'étudiant qui formule sa demande initiale, toujours sans raison valable, avec trois jours de retard, subira la même peine que celui qui accuse un retard de six mois.

Il va sans dire que, dans plusieurs cas, une réduction d'un tel ordre de l'aide financière accordée peut compromettre l'année entière d'études et ce, répétons-le, pour une faute relativement bénigne.

En outre, nous croyons opportun de signaler que, dans plusieurs cas similaires à celui exposé plus haut, cette pénalité de 50 % appliquée au total de l'aide peut signifier une réduction beaucoup plus considérable, pouvant atteindre jusqu'à 100 % de l'aide gratuite accordée, c'est-à-dire de la bourse.

En effet, la première tranche d'aide financière doit être accordée sous forme de prêt jusqu'à concurrence d'un montant maximum prévu pour ce prêt selon les catégories d'étudiants. L'aide financière additionnelle est accordée sous forme de bourse.

Sans remettre en cause le bien-fondé de l'imposition de certaines pénalités pour cause de demande initiale tardive, le Ministère, selon nous, devrait réétudier la question afin d'être en mesure de proposer une peine moins sévère et mieux adaptée à la négligence de l'étudiant.

2.2 Les frais de garderie: des précisions à apporter

Dossier # 86-52090

Une étudiante s'est plainte du fait que des frais réels de garderie qu'elle avait présentés au Ministère avaient été refusés.

L'enquête révéla que son conjoint, pour la période où ces frais avaient été refusés, occupait un emploi à titre bénévole. Il n'était donc ni aux études ni au travail rémunéré.

Or, la pratique administrative du Ministère avait toujours consisté à refuser d'assumer de tels frais de garderie lorsque le conjoint demeurait ou pouvait demeurer à la maison pour s'occuper des enfants. Après étude, nous n'avons pu en arriver à la conclusion que cette pratique était *in se* déraisonnable ou discriminatoire, bien que l'on puisse déplorer que le Ministère refuse de prendre en considération le fait que, dans le cas de bénéficiaires d'aide-sociale ou d'assurance-chômage, les organismes responsables exigent de ces derniers qu'ils effectuent des démarches hors de leur domicile en vue de se procurer un emploi.

Dans le cas soumis à notre attention, il s'agissait évidemment d'un choix personnel du conjoint de l'étudiante, choix dont le Ministère n'était pas obligé d'assumer les frais.

Toutefois, il reste que l'article 4.5.2 des règles d'attribution ne spécifie aucunement que les frais de garderie seront refusés dans l'hypothèse où le conjoint occupe un emploi à titre bénévole. Les étudiants devraient être adéquatement informés de cette politique restrictive et, en conséquence, nous avons suggéré qu'elle soit clairement énoncée dans l'article en question.

2.3 Une suggestion de modification réglementaire refusée (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Le 7 octobre 1986, le Protecteur du citoyen écrivait au ministre de l'Éducation pour lui soumettre le cas d'une douzaine d'étudiants à qui le ministère refusait toute aide financière pour l'année d'attribution 1986-1987. En effet, il s'agissait d'étudiants qui avaient dépassé le nombre maximum de sessions pour lesquelles cette aide peut être accordée selon les différents niveaux d'études prévus à l'article 47 du règlement sur les prêts et bourses.

Jusqu'à la modification du règlement, en novembre 1985, un étudiant avait droit à l'aide gouvernementale pour une période de dix ans « depuis la date où il avait entrepris des études collégiales », période qui était réduite à quatre ans si l'ensemble des études se faisait au niveau collégial.

Par exemple, un étudiant qui entreprenait ses études collégiales en septembre 1979 pouvait s'attendre à être admissible à l'aide financière gouvernementale jusqu'à la fin de l'année 1988-1989. C'est donc en tenant compte de cette possibilité, d'après les informations obtenues à l'époque tant des autorités du ministère de l'Éducation que des responsables de l'aide financière dans les diverses institutions d'enseignement, que des étudiants ont planifié leurs études en toute bonne foi.

Les modifications réglementaires adoptées en novembre 1985 ont changé les règles du jeu. Désormais, si l'étudiant a reçu de l'aide pendant dix sessions, pour des études de premier cycle, il devra compléter ce niveau d'études sans attendre d'autre contribution gouvernementale. Il en résulte donc que plusieurs étudiants qui avaient changé d'orientation avant l'adoption des nouvelles normes se trouvaient dans une situation précaire face à la poursuite de leurs études. Faute de ressources financières, certains d'entre eux ne pouvaient plus penser à obtenir un premier diplôme ou même à compléter leur année scolaire. Enfin, plusieurs de ces étudiants avaient été avisés tardivement du refus du Ministère alors que d'autres attendaient encore la réponse à leur demande.

L'analyse de plaintes soumises par plusieurs étudiants[6] victimes de cette pénible situation incita le Protecteur du citoyen à porter ce problème à l'attention du ministre en lui demandant de considérer la possibilité d'étendre l'aide financière au moins aux étudiants qui avaient entrepris une réorientation avant l'adoption de la nouvelle réglementation.

Le 29 octobre 1986, le Gouvernement adopta le décret no 1611-86 modifiant l'article 47 du Règlement sur les prêts et bourses aux étudiants. Malheureusement, on n'avait prévu aucune disposition pour corriger la situation dénoncée plus haut. Le Protecteur du citoyen fit donc part au ministre de ses interrogations sur l'éventualité d'une intervention ultérieure allant dans le sens de sa proposition. Le ministre refusa de modifier le règlement invoquant qu'il n'avait aucune obligation de maintenir une limite de temps pour les étudiants inscrits au programme d'aide financière avant la modification réglementaire de novembre 1985. Certes, du point de vue légal, il n'existe aucune obligation pour le Ministère. On peut néanmoins déplorer le fait qu'on n'ait pas cru bon prévoir certaines mesures transitoires dans les circonstances.

3. Améliorations suggérées

Que l'article 2.5 des règles d'attribution soit modifié pour en retirer la disposition *ultra vires* contenue au paragraphe 3.

Que l'avis expédié aux étudiants en application de la règle 2.5 soit éliminé.

Qu'un règlement soit édicté fixant les dates limites pour la présentation des demandes de révision.

---

6 Dossiers # 86-11898, # 86-52756, # 86-11761, # 86-12623, # 86-52948, # 86-11576, # 86-11978, # 86-11595, # 86-52940, # 87-10752, # 87-11121.

Qu'on accorde aux étudiants un délai plus convenable avant de les déchoir de leur droit à la révision de décisions fondées sur une erreur commise par le Ministère ou quant aux bénéfices à recevoir en vertu de l'article 5.1.2.3 des règles d'attribution.

Que le Ministère étudie la question de diminuer ou de graduer les peines selon le degré de négligence dans le cas où un étudiant produit en retard et sans raison valable une demande initiale d'aide.

Que le Ministère introduise dans le Règlement une clause « grand-père » qui permettrait à ceux qui ont commencé leurs études sous le régime qui fixait à dix années la limite pour être admissible à l'aide financière, ne soient pas pénalisés par le nouveau régime.

Que le Ministère analyse au mérite chacun des cas qui lui sont soumis pour une demande d'aide par un étudiant dont les parents travailleurs autonomes ont vu leurs revenus diminués dans l'année précédant la demande.

Que les étudiants soient clairement informés qu'ils ne peuvent bénéficier du remboursement des frais de garderie si leur conjoint n'est pas étudiant ou n'exerce pas un travail rémunéré, même dans le cas où il travaillerait à titre bénévole.

Que le Ministère se montre particulièrement vigilant pour éviter qu'un étudiant ne soit, par un mauvais fonctionnement du système de versement des bourses, acculé à payer de l'impôt qu'il n'aurait pas à payer autrement.

Le ministère de l'Environnement

1. Considérations générales

1.1 Des missions complémentaires qui deviennent contradictoires

Le Ministère est chargé d'administrer la Loi sur la qualité de l'environnement et de voir à l'application des règlements qui en découlent. C'est dire qu'il lui appartient de faire respecter tant l'une que les autres et de protéger les citoyens contre les pollueurs de toutes sortes. À cette fin, le législateur lui a donné des pouvoirs étendus et vigoureux.

D'autre part, vu la prise de conscience relativement récente de notre milieu à toutes les questions écologiques et l'intérêt, bien que grandissant, encore trop peu vif à ce sujet, le Ministère s'est donné comme mission de sensibiliser aussi bien les individus et les compagnies industrielles que les municipalités à l'importance de créer et de maintenir une qualité de vie saine. Son approche est donc éducative.

Or, l'éducation exige du doigté, de la sympathie et de la compréhension, ce qui se concilie mal avec la lutte sans merci qu'il faut livrer à la pollution et à ceux qui la génèrent. L'approche éducative amène donc le Ministère à user de persuasion et, à notre point de vue, d'une trop grande tolérance à l'égard des pollueurs: la moindre manifestation de bonne volonté suffit à faire reculer le Ministère qui abdique ainsi sa première responsabilité qui est de protéger ceux qui sont victimes de pollution.

Le Protecteur du citoyen comprend qu'on doit se montrer raisonnable et que le Ministère ne doit pas avoir des exigences telles que des industries soient acculées à la faillite. Mais il ne peut oublier non plus que les citoyens ont droit à une qualité de vie qui corresponde à tout le moins à des normes minimales et ne doivent pas, par la trop grande compréhension du Ministère à l'égard des pollueurs, être privés de l'appui de ceux-là mêmes qu'on a mandatés pour que cette qualité leur soit assurée.

Bref, il nous semble qu'on ménage trop le « bâton » pour l'usage excessif que l'on fait de la « carotte ». Plus de fermeté s'impose si le Ministère tient à être pris au sérieux. Des objurgations qui n'ont aucune suite, des menaces de poursuites constamment différées, des mises en demeure qui meurent d'elles-mêmes et des projets d'ordonnances dont on parle mais qui restent dans les cartons des fonctionnaires, tout cela ne contribue guère à affermir l'emprise du Ministère et mine tranquillement sa crédibilité.

D'autre part, nous devons déplorer les lenteurs vraiment excessives auxquelles donne lieu le traitement des dossiers au service juridique. Les dossiers qui y sont référés doivent attendre plusieurs mois avant d'être étudiés et nous avons des raisons de croire que les bureaux régionaux, conscients de ces interminables lenteurs des services juridiques, hésitent à y faire appel.

Rappelons ici le cas d'un citoyen se plaignant d'un mauvais service d'aqueduc. Une étude juridique s'avérait nécessaire afin de déterminer la propriété de cet aqueduc. L'étude a débuté onze mois après que le dossier eut été référé au service juridique et ce, malgré nos nombreuses demandes[7].

1.2 Le Ministère, les municipalités et le Protecteur du citoyen

Désireux de conserver son approche de conscientisation du milieu, et limité dans les crédits dont il peut disposer, le Ministère a opté pour le dévelop-

7 Dossier # 86-51832.

pement de services d'aide technique aux municipalités. Or, force nous est de constater que celles-ci, surtout quand des investissements importants sont requis pour régler des problèmes d'environnement, ne sont pas très empressées de répondre aux demandes du Ministère. On doit alors déplorer des délais considérables dans l'exécution de travaux qui sont nécessaires pour respecter les normes du Ministère.

Bien que la loi permette au Ministère dans ces cas d'exécuter ou de faire exécuter les travaux aux frais de la municipalité concernée, le Ministère hésite à prendre une mesure aussi radicale. Et le problème subsiste.

Cela dit, nous ne voulons en aucune façon condamner le Ministère pour le souci qu'il a de chercher à persuader plutôt que d'user inconsidérément de la méthode forte. Il est évident que les résultats seront bien meilleurs si le Ministère réussit à amener la municipalité à assumer volontairement ses responsabilités que s'il a trop prestement recours aux pouvoirs de contrainte dont il dispose. Ainsi, dans un cas en particulier, la méthode douce a permis d'en arriver dans un délai raisonnable à une solution heureuse.

Un agriculteur s'adresse au Protecteur du citoyen se plaignant de la pollution de l'eau de sa fontaine d'étable[8]. Après étude et analyse, le Ministère identifiait la principale cause du problème comme étant le non-respect du règlement sur l'évacuation des eaux usées des résidences isolées. Le Ministère en a avisé la corporation municipale qui, après de nombreuses communications et au moins deux séances du Conseil auxquelles assistaient des fonctionnaires à titre d'experts, a finalement résolu de veiller à l'application du règlement.

Nous ne pouvons que nous réjouir de la conclusion de cette affaire. Mais nous croyons aussi que, devant des manifestations évidentes de tergiversations et de mauvaise foi, il serait impératif, pour la protection de la qualité de vie des citoyens, que le Ministère ne craigne pas de montrer les dents.

Par ailleurs, vu l'absence de compétence du Protecteur du citoyen sur le monde municipal, nos enquêtes se butent souvent à un mur. Un citoyen se plaint d'être victime de pollution, l'enquête révèle que, selon les normes du Ministère, il y a effectivement lésion, le Ministère le reconnaît et invite la municipalité à corriger la situation, mais celle-ci refuse d'obtempérer ou retarde considérablement à le faire. Le Protecteur du citoyen doit s'avouer alors impuissant.

Dans d'autres cas, c'est la municipalité seule qui est en cause et le ministère de l'Environnement lui-même n'y peut rien. On pourra lire à ce sujet un peu plus loin le cas de ce citoyen qui se voyait captif sur son île sans possibilité de rejoindre la terre ferme à moins d'y construire un pont. Le ministère de l'Environnement s'objecta d'abord en raison de l'esthétique puis, à la suite de notre intervention, donna son accord, mais commme la municipalité devait aussi délivrer un permis et refusait de le faire, le Protecteur du citoyen a dû fermer son dossier, convaincu que le citoyen était victime d'un abus de pouvoir mais incapable de l'aider car les municipalités échappent à sa compétence. Une anomalie qu'il faudra, d'ailleurs, un jour, faire disparaître. Le citoyen a dû s'adresser aux tribunaux pour tenter de faire valoir ses droits à l'encontre de la municipalité. On voit d'ici les coûts d'une telle entreprise et les inévitables délais qu'elle comporte.

2. Quelques cas particuliers

2.1 Un problème qui dure depuis plus de neuf ans (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Dossier # 84-50549

À l'automne 1978, le Ministère informe le propriétaire d'un aqueduc qu'il contrevient à la Loi sur la qualité de l'environnement puisqu'il agit sans permis: on lui demande dès lors de compléter les formules requises et de les accompagner de certificats d'analyse d'eau chimique et bactériologique. Plus de 14 mois plus tard, les formules seront retournées sans les certificats d'analyse. Après consultation avec la municipalité, l'inspecteur recommande la délivrance d'un permis d'exploitation. Celui-ci ne sera pas délivré et le propriétaire sera plutôt avisé en septembre 1979 que les analyses chimiques démontrent une trop petite concentration de fer. On lui conseille alors l'installation d'un filtreur.

Devant l'inaction du propriétaire, le dossier sera finalement transmis au service juridique du Ministère en octobre 1981. Plus d'un an plus tard, une mise en demeure est adressée au contrevenant.

Les résultats concrets tardent ... Le Ministère aussi! Le 1er février 1984, le dossier de poursuite sommaire est complété et remis au service juridique. Entre-temps, le propriétaire se déclare disposé à installer un filtre pour lequel les fonctionnaires lui demandent des spécifications qu'il néglige de donner. En conséquence, une nouvelle mise en demeure lui est adressée le 11 février 1985. Au mois de mars, le propriétaire manifesta son intention de vendre son réseau à défaut de recevoir son

8 Dossier # 86-109460.

permis d'exploitation. Pourtant, encore aujourd'hui, la propriété n'a pas changé de main.

Après de nombreuses interventions du Protecteur du citoyen auprès des plus hautes autorités du Ministère, un avis préalable sera enfin signifié au requérant le 9 avril 1987, près de neuf ans après les constatations de l'inspecteur! Encore aujourd'hui, on ne sait que répondre à notre requérant usager pour qui le problème demeure entier.

Inertie, négligence, hésitations ... Voilà ce que les citoyens reprochent au ministère de l'Environnement. Il faut espérer que ce dossier ne constitue pas un exemple typique de la façon de résoudre les problèmes au Ministère.

2.2 Tenir compte de l'intérêt public sans brimer les attentes légitimes des citoyens (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Dossier # 86-50502

Le requérant est propriétaire d'une petite île sur laquelle il a construit une habitation. Bientôt à l'âge de la retraite, il désire s'y installer en permanence. Or, cette résidence lui est inaccessible environ trois mois par année, c'est-à-dire six semaines au printemps et à l'automne, en raison de la fragilité des glaces. Il demande donc au ministère de l'Environnement l'autorisation de construire un pont qui lui permettrait l'accès à sa propriété. Il essuie un refus catégorique le 13 novembre 1985 et s'en plaint au Protecteur du citoyen.

La première demande du requérant remonte au 28 décembre 1977 au moment où il présente son projet au ministère des Richesses naturelles. Le projet apparaît inacceptable du point de vue écologique et il est rejeté. Plusieurs rencontres s'organisent au fil des années et finalement, en octobre 1984, le requérant soumet un tout nouveau projet d'un pont conventionnel devant relier l'île et sa propriété riveraine.

Le Ministère impose alors au requérant la production d'une étude indiquant la nature, la portée et l'étendue des répercussions environnementales de son projet. Le requérant se conforme à ces exigences et mandate une firme d'ingénieurs pour étudier les solutions aux problèmes soulevés par le Ministère. L'analyse du rapport produit par la firme, l'ajout de certaines modifications nécessaires et l'acceptation de hausser le dégagement du pont comme le demandait la garde côtière canadienne permettent aux fonctionnaires de conclure que le requérant a répondu à toutes les objections d'ordre environnemental ou écologique.

Pourtant, le Ministère maintient son objection pour des raisons tenant à l'esthétisme et invoque la possibilité qu'on soit un jour aux prises avec une contruction abandonnée sur les terres publiques.

Dans un contexte de gestion des terres publiques où la loi, les règlements et les pratiques administratives permettent l'aliénation totale ou partielle de la propriété publique à des fins privées, le Ministère, tout en tenant compte de l'intérêt public, ne doit pas brimer les espoirs légitimes d'un particulier. La raison d'être du ministère de l'Environnement est la sauvegarde de l'équilibre écologique du territoire et le développement et l'exploitation des forces hydrauliques dans le cadre de la Loi sur le régime des eaux. C'est donc en raison de son impact sur l'équilibre écologique des eaux du lac que le projet initial du requérant a pu être refusé.

Cependant, le requérant a par la suite satisfait aux exigences du Ministère et le refus opposé au dernier projet est fondé sur des motifs non pertinents. En effet, aucune étude sur l'impact visuel n'a jamais été demandée au requérant, ni entreprise ou produite par le Ministère. Quant à savoir si l'ouvrage pourrait un jour être laissé à l'abandon sur les terres publiques, le Ministère convient qu'un bail comportant certaines clauses de garantie à cet égard pourrait être ratifié. Enfin, selon la jurisprudence actuelle, l'île du requérant peut être considérée comme « enclavée », c'est-à-dire sans sortie sur la voie publique. Cette situation entraîne automatiquement une servitude légale qui oblige le Gouvernement à concéder un droit de passage.

Le ministre de l'Environnement a accueilli favorablement les arguments du Protecteur du citoyen et s'est dit prêt, le 17 septembre 1986, à autoriser la location de la partie du domaine public nécessaire à la construction du pont du requérant.

Étant donné l'envergure de l'ouvrage, le Gouvernement doit se protéger et exigera donc du propriétaire une garantie (sous forme de police d'assurance ou autre) contre l'abandon éventuel de cette construction. Cette question de même que celle du certificat d'autorisation devaient être réglées en quelques semaines. Malheureusement, la municipalité s'est opposée à l'édification du pont et notre requérant a dû s'adresser aux tribunaux pour faire trancher le litige.

Le ministère des Finances

Une recommandation en équité refusée (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Dossier # 85-51604

En juillet 1966, un automobiliste impliqué dans un accident de la route dépose, conformément à l'article 29 de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'accident d'automobile, une somme de 450 $ devant servir de garantie pour satisfaire à tout jugement éventuel. Un verdict d'absence de responsabilité rendu quelques mois plus tard libère le montant déposé en garantie, mais aucun des ministères concernés n'engage la moindre procédure de remboursement. On exigeait en effet une demande expresse du déposant avant d'entreprendre toute démarche. L'automobiliste ignorait cette exigence et négligea de s'y soumettre.

En avril 1985, la Régie de l'assurance automobile du Québec informe le requérant des conditions à remplir pour que lui soient remboursés les 450 $ déposés en 1966. Le requérant transmet à la Régie les documents requis pour le remboursement et demande également de récupérer les intérêts courus des 19 dernières années. Le 29 mars 1985, il reçoit un chèque de 450 $ auquel on n'a ajouté aucun intérêt. Le requérant trouve la situation injuste et demande l'intervention du Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé que l'on pouvait difficilement tenir la Régie de l'assurance automobile du Québec responsable du délai de remboursement ou du non-paiement de l'intérêt. En effet, la gestion des dépôts en garantie avait été transférée à la Régie en septembre 1983. Jusque-là ces dépôts avaient été gérés par le Bureau des véhicules automobiles qui en confiait la garde au ministère des Finances. Le Bureau des véhicules automobiles léguait donc à la Régie 760 dossiers, et le ministère des Finances 222 424,36 $. On ne pouvait reprocher à la Régie d'avoir pris des dispositions pour que les déposants puissent récupérer la somme de près d'un quart de million dont elle avait hérité. Quant au non-paiement des intérêts, la réglementation concernant le fonds d'indemnisation n'en prévoyait pas le versement.

Par contre, compte tenu du fait que pendant plusieurs années le ministère des Finances avait bénéficié du fruit des dépôts, le Protecteur du citoyen croyait équitable qu'il accepte de payer aux déposants les intérêts courus depuis la date du jugement exonérant chaque déposant de toute responsabilité dans l'accident d'automobile dans lequel il avait été impliqué. Les 760 personnes concernées par ce dossier avaient déposé des sommes évaluées entre 200 $ et 2 000 $ au cours de la période de 1962 à 1983. Le Protecteur du citoyen estimait qu'il était juste dans les circonstances que le ministère des Finances versât à tous ces déposants au moins les intérêts simples au taux applicable aux créances du Gouvernement. Il en fit donc la recommandation formelle au titulaire du Ministère le 3 février 1986.

Malheureusement, en dépit d'appels répétés pendant les mois qui suivirent cette recommandation, le Ministère ne fit connaître sa réponse que le 3 février 1987. Les recherches effectuées par les fonctionnaires dans chacun des 760 dossiers écartaient la possibilité d'un remboursement dans 522 cas. Les raisons invoquées semblaient justifiées: des remboursements effectués au moment opportun, l'impossibilité de retracer les déposants ou un verdict de responsabilité à la suite duquel un remboursement n'était plus exigible.

Il restait cependant 238 autres dossiers pour lesquels la recommandation du Protecteur du citoyen demeurait justifiée. Le Ministère refusa d'y donner suite en s'appuyant sur les termes de la législation actuelle. Il affirma néanmoins avoir entrepris une consultation visant à faire modifier la loi pour faire en sorte que l'État verse des intérêts à ceux qui doivent déposer des sommes en fidéicommis au Gouvernement. Espérons que le résultat de ces consultations sera favorable aux citoyens et évitera que de telles situations ne se répètent dans l'avenir.

Le ministère de la Justice

1. Considérations générales

Ce ministère, comme on le sait, offre des services aux citoyens dans divers secteurs d'activités. Nous ne nous attarderons ici qu'à ceux qui ont donné lieu aux interventions les plus intéressantes du Protecteur du citoyen. Il s'agit concrètement de la Direction générale de la probation et des établissement de détention qui relève dorénavant du ministère du Solliciteur général, du Percepteur des pensions alimentaires, de la Division des petites créances et finalement du Bureau juridique du Code de la sécurité routière.

1.1 La Direction générale de la probation et des établissements de détention

Dans le rapport d'enquête sur le respect des droits des personnes incarcérées qu'il remettait au Solliciteur général en décembre 1985, le Protecteur du citoyen suggérait aux autorités l'application d'un

certain nombre de mesures concrètes visant aussi bien la sauvegarde de droits stricts que l'observance de règles de gestion. La Direction générale de la détention a accueilli favorablement ces suggestions et proposé, dès le mois de février 1986, un plan d'action répondant aux principaux points litigieux soulevés par le Protecteur du citoyen. Ce plan était accompagné d'un échéancier très détaillé qui s'étendait sur toute l'année selon la nature ou la complexité des problèmes envisagés. Le Protecteur du citoyen avait d'ailleurs jugé utile de publier cet imposant programme dans son rapport annuel de l'an dernier pour signaler non seulement la volonté du ministère de donner suite à des attentes dans un délai raisonnable, mais également son intention de suivre de près ce dossier.

Il ne saurait être question de reprendre ici tous les éléments de l'enquête pour vérifier ce qui a été réalisé et ce qui reste à faire. Cela supposerait une enquête sur le terrain et le Protecteur du citoyen ne dispose pas des ressources nécessaires pour entreprendre une telle démarche; d'ailleurs, trop peu de temps s'est écoulé depuis le dépôt du rapport pour permettre d'évaluer la portée de plusieurs nouvelles mesures.

Cependant, la visite de six centres de détention, le règlement de quelque 400 plaintes formulées par des personnes incarcérées et des rencontres régulières avec la Direction générale de la détention ont permis au Protecteur du citoyen de constater les progrès accomplis au cours de 1986, tout comme les difficultés à régler certains problèmes.

1.1.1 Le fonds au bénéfice des personnes incarcérées

En présentant à l'Assemblée nationale le projet de loi 83, modifiant la Loi sur la probation et les établissements de détention, le Solliciteur général a répondu de façon très positive aux recommandations formulées par le Protecteur du citoyen en ce qui a trait à la constitution et à l'administration du fonds au bénéfice des personnes incarcérées. On se souviendra que les sommes déposées dans ce fonds proviennent majoritairement du travail rémunéré des détenus et qu'il est d'une importance capitale qu'elles soient administrées avec le plus grand soin.

Le projet de loi, tout en constituant un tel fonds dans chaque établissement de détention, prévoit des normes rigoureuses quant à l'obligation de préparer des états financiers et de procéder à leur vérification. Il oblige également l'administrateur du fonds à placer le solde de la rémunération de chaque personne incarcérée dans une institution financière qui verse des intérêts sur les sommes déposées. Enfin, une autre disposition tout aussi importante prévoit la participation des personnes incarcérées au comité formé pour gérer ce fonds. Si ce projet de loi devait être adopté[9], on répondrait aux principales attentes du Protecteur du citoyen concernant le fonds au bénéfice des personnes incarcérées.

1.1.2 Le plan de séjour

Dans son rapport, le Protecteur du citoyen notait que le programme du plan de séjour, bien que trop récemment implanté pour qu'on puisse en apprécier la valeur véritable, lui semblait un outil de travail intéressant pourvu qu'il soit utilisé dans l'esprit dans lequel il a été conçu et par un personnel compétent. L'enquête révélait cependant que tel n'était pas toujours le cas et que trop souvent on se servait du plan de séjour comme d'une contrainte supplémentaire pour obtenir des personnes incarcérées les comportements désirés.

Sensible aux recommandations du Protecteur du citoyen, la Direction générale a adressé une note à tous les administrateurs mettant l'emphase sur l'adhésion libre et volontaire au plan de séjour; on insistait également sur la responsabilité qui incombe aux administrateurs de faire valoir les avantages de cette initiative auprès de la clientèle. Le Ministère a, en outre, affecté un budget important à la formation du personnel. Malgré les coupures à de nombreux autres postes, on a convenu que celui destiné à la formation ne serait pas touché.

Les quelques visites effectuées au cours de l'année 1986 ont d'ailleurs démontré au Protecteur du citoyen que le plan de séjour était devenu une préoccupation quotidienne pour plusieurs administrateurs. On ne peut que se réjouir des efforts déployés à ce chapitre.

1.1.3 La fermeture de six établissements de détention

Au cours du printemps de 1986, la Direction générale de la détention a procédé à la fermeture de six centres de détention dont celui de Trois-Rivières. Dans son rapport d'enquête, le Protecteur du citoyen avait lui-même dénoncé ce dernier établissement comme infect et totalement impropre à l'habitation humaine.

Ces fermetures cependant se sont faites de façon précipitée et sans qu'on se soit préoccupé des inconvénients qui pouvaient en résulter dans l'immédiat. La fermeture du centre de Trois-Rivières en est un exemple frappant.

9 Il l'a été depuis.

En attendant la construction d'un nouvel édifice plus conforme aux normes d'habitation de notre époque, on a transformé temporairement le quartier cellulaire du palais de justice de Shawinigan, jusque-là réservé aux comparutions, en un centre de détention. Parce que les lieux ne s'y prêtaient pas, on a dû modifier le règlement pour annuler la sortie extérieure d'une heure par jour. On a justifié ce traitement discriminatoire en prétextant que les personnes détenues à Shawinigan n'y demeuraient que trois jours. Or, on a constaté que plusieurs détenus y séjournaient souvent plus de huit jours. On y reçoit également des sentencés de fin de semaine dans des conditions très difficiles.

À la suite de nombreuses plaintes adressées au Protecteur du citoyen nous nous sommes rendus à Shawinigan. Les lieux ne nous sont pas apparus physiquement insalubres mais, conçus pour des séjours de courte durée, ils peuvent sérieusement affecter la santé mentale lorsque, comme il se produit trop souvent, les séjours se prolongent. Le personnel du centre, dont on ne saurait douter de la compétence ou de la bonne volonté, dispose en outre de moyens fort limités. Un débouché s'offre du côté du Centre de Sorel, mais cet endroit est déjà surpeuplé. Le Protecteur du citoyen a fait à ce chapitre plusieurs interventions qui n'ont donné aucun résultat jusqu'ici.

La fermeture de plusieurs établissements de détention rend impossible une politique que le Ministère avait établie depuis plusieurs années, c'est-à-dire garder les personnes incarcérées dans leur région d'origine afin de faciliter leur réinsertion sociale. Cette façon d'agir avait créé des attentes chez les détenus qui revendiquaient comme un droit le fait d'être emprisonné dans leur région. Les plaintes soumises au Protecteur du citoyen à la suite de transferts rendus nécessaires à cause de la surpopulation de certains centres témoignent de la frustration engendrée par une telle situation.

On sait que, dans la foulée du rapport du Protecteur du citoyen, le Solliciteur général a mis sur pied un comité d'étude chargé de proposer des alternatives à l'incarcération. La logique aurait voulu qu'on attende les conclusions de cette étude et même la mise en application de ses recommandations avant de fermer des centres de détention. On aurait pu ainsi réduire considérablement les inconvénients qu'une fermeture hâtive n'a pas pu éviter.

1.1.4 La discipline

À ce sujet, peu de progrès ont été accomplis. Une seule initiative mérite d'être soulignée, celle ayant trait à l'introduction d'un programme de formation du personnel portant spécifiquement sur la discipline. Il importe, en effet, que le personnel saisisse bien les fins pour lesquelles le Comité de discipline existe ainsi que la nature et les limites des pouvoirs qui lui sont reconnus par la loi. Il ne peut être utilisé à tout propos ou pour punir des conduites qui ne figurent pas parmi la liste des manquements de l'article 44 du règlement. On ne peut, par exemple, se servir du comité de discipline pour sanctionner la désobéissance aux directives de régie interne, comme celle relative à l'heure du coucher et des repas.

Un abus dénoncé dans le rapport et qui ne semble pas totalement réprimé, c'est le fait de condamner une personne incarcérée sans lui donner la chance d'être entendue. Nous avons dû déplorer encore cette année quelques cas où une personne incarcérée s'est vue condamnée sans avoir eu l'opportunité de se défendre. Dans un cas en particulier, l'accusation était formulée de façon extrêmement vague: « refus d'obéir au règlement ». D'autres irrégularités se sont également produites. Il serait urgent que des mesures efficaces soient prises pour enrayer ces abus.

Parmi celles-là, il faut sans hésitation compter l'instauration d'une règle en vertu de laquelle toutes les décisions des divers comités de discipline fassent l'objet d'un rapport mensuel à la Direction générale de la probation. On ne parviendra pas autrement à vérifier le bon fonctionnement des comités de discipline et à assurer le respect des droits des personnes incarcérées, dont la privation de liberté, il faut le rappeler, doit constituer l'unique peine.

1.2 Le Percepteur des pensions alimentaires

• *Des citoyens mal informés*

Plusieurs plaintes qui se sont révélées sans fondement nous sont parvenues pour la seule raison que les mandats tant du Percepteur des pensions alimentaires que des greffiers de la Division des petites créances sont mal connus. En effet, les attentes des citoyens sont souvent déraisonnables par rapport au mandat confié à ces fonctionnaires, particulièrement en matière d'exécution de jugement.

Les justiciables sont souvent sous l'impression que, dès l'instant où ils sont en possession d'un jugement, ils sont assurés de recevoir la somme que leur débiteur a été condamné à payer. Ils s'étonnent de la lenteur que mettent les fonctionnaires à exécuter le jugement. Parfois, les délais sont, en effet, exagérés et ils ont raison de se plaindre. Mais, parfois aussi, ils oublient ou ignorent que l'exécution d'un jugement nécessite un certain nombre de

procédures qui exigent du temps et que, par ailleurs, leur dossier n'est pas le seul que les fonctionnaires aient à traiter.

Enfin, il arrive que le débiteur se défile et disparaisse ; dans ces cas, ce n'est pas à l'officier de justice d'entreprendre des recherches et d'effectuer des enquêtes pour le retracer. C'est pourtant ce à quoi s'attendent les citoyens créanciers.

Nous avons suggéré au Service de perception des pensions alimentaires de préparer un feuillet d'information exposant le rôle du percepteur, décrivant la procédure à suivre pour l'exécution d'un jugement et indiquant les actions que peut prendre le créancier pour aider sa cause. Ce feuillet serait remis à chacun des créanciers. Nul doute qu'on éviterait ainsi bon nombre de plaintes de même que les frustrations qui les accompagnent et qui se traduisent souvent par un sentiment d'injustice ou par l'impression qu'on se désintéresse du dossier.

1.3 Bureau juridique du Code de la sécurité routière

Sur les 22 requêtes qui nous furent adressées au cours de l'année écoulée, nous avons dû en vérifier 8 où il nous est apparu, après une brève enquête, que nos requérants disposaient d'un recours adéquat pour contester l'infraction qui leur était reprochée. En effet, les motifs de leur contestation reposaient sur des questions de preuve et de crédibilité de témoins qu'un juge est mieux placé pour apprécier. Nous avons donc informé nos requérants des démarches à entreprendre pour obtenir justice et nous avons fermé leurs dossiers.

À l'occasion de certains dossiers où les faits recueillis nous ont amené à conclure à l'absence de lésion, nous avons quand même pu noter un manque d'information au moment de la signification de l'avis préalable. En effet, les billets d'infraction omettaient d'indiquer que le contrevenant s'exposait à des frais s'il n'acquittait pas sa contravention dans le délai imparti. Nous en fîmes part au Bureau qui nous assura qu'un nouveau formulaire plus explicite à cet égard était en voie de préparation.

2. Quelques cas particuliers

2.1 Un problème de négligence

Dossier # 86-10429

Le 29 janvier 1985, un agent de la paix se présente au domicile du requérant pour lui signifier une sommation. En son absence, il en donne une copie à une personne qui se trouve sur place et lui demande d'aviser le requérant qu'un policier désire le rencontrer au poste de police le samedi suivant. Il se présente donc au poste de la Sûreté du Québec le jour indiqué, mais l'officier en charge ne réussit pas à retracer l'objet de sa convocation et le renvoie bredouille. Or, le document servant de sommation enjoignait également le requérant de comparaître le 2 février (le même jour) pour la prise d'empreintes digitales. N'ayant pas pris connaissance à fond du document et certain d'avoir satisfait à ses obligations en se rendant au poste de police, le requérant négligea de comparaître pour remplir cette formalité.

Quelque temps plus tard, le requérant reçut une sommation lui reprochant d'avoir illégalement omis de comparaître le 2 février pour fins d'identification. Il plaida non coupable en indiquant au juge qu'il s'était bien présenté au poste à la date en question et fut effectivement acquitté lors de son procès.

Il réclama alors au ministère de la Justice le remboursement des honoraires d'avocat qu'il avait été appelé à défrayer, de même que les frais encourus pour répondre à l'accusation portée contre lui. Le ministère de la Justice nia toute responsabilité et le requérant s'en remit au Protecteur du citoyen pour étudier sont dossier.

L'examen de l'ensemble des circonstances ayant entouré cette affaire permit au Protecteur du citoyen de blâmer les agents de la Sûreté du Québec pour leur négligence, de même que le substitut du Procureur général pour la façon dont il avait mené le dossier. Certes, le requérant était en partie responsable de sa mésaventure parce qu'il avait omis d'apporter la sommation lorsqu'il s'était présenté au poste de police, ce qui aurait pu permettre d'éclaircir les faits. Mais l'accusation criminelle et le procès qui suivit auraient pu être évités si les divers intervenants avaient été plus attentifs. Le Protecteur du citoyen demanda donc que le requérant soit indemnisé pour les dommages subis.

Sans admettre la responsabilité du Procureur général et dans le seul but d'acheter la paix, le Ministère soumit une offre de règlement qui fut acceptée par le requérant.

2.2 Une infraction non justifiée

Dossier # 86-50759

Le 30 avril 1985, le véhicule taxi du requérant est vérifié, des corrections mécaniques sont apportées et, le 3 mai suivant, le véhicule est attesté conforme aux exigences du Code de la Sécurité routière.

Dans une lettre datée du 8 octobre 1985, la Régie de l'assurance automobile du Québec demande au requérant de se présenter avec son véhicule

pour une inspection mécanique le 6 novembre 1985. Sur réception de cette lettre, le requérant communique par téléphone avec la Régie de l'assurance automobile du Québec et un préposé que nous nommerons « X » lui dit d'ignorer la lettre et de ne pas se présenter à l'inspection. Le 6 décembre suivant, le requérant reçoit un billet d'infraction au Code de la sécurité routière. Il communique de nouveau avec monsieur X qui lui répond de ne pas se préoccuper de ce billet. Cependant, lorsqu'à la suite d'un deuxième avis le requérant s'adresse de nouveau à monsieur X, ce dernier lui indique qu'il ne peut malheureusement rien faire pour l'aider. Le requérant se plaint alors au Protecteur du citoyen.

À la lumière de ces faits, le Protecteur du citoyen a fait valoir que c'est à la suite de l'information que lui a communiquée monsieur X que le requérant ne s'est pas présenté à une deuxième inspection, compte tenu que son véhicule avait fait l'objet d'une vérification mécanique six mois auparavant. De plus, le requérant a soumis son véhicule à une inspection subséquente, en février 1986, ce qui porte à croire qu'il est respectueux des demandes d'inspection de la Régie de l'assurance automobile du Québec.

La contravention a été annulée.

2.3 Modifier la loi pour assurer le respect des droits du justiciable et la cohérence au niveau législatif (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Dossier # 85-12685

Un citoyen se plaint d'avoir été l'objet d'une saisie de salaire sans avoir été avisé qu'une décision avait été rendue contre lui par la Régie du logement. La saisie de salaire a été pratiquée par un greffier de la Division des petites créances de la Cour provinciale, suivant la procédure établie.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la décision de la Régie avait été expédiée aux parties par poste certifiée. Cette décision devenait exécutoire à l'expiration d'un délai de dix jours, en vertu du paragraphe 2 de l'article 82 de la Loi sur la Régie du logement. Cependant, il s'est écoulé 21 jours avant que le courrier certifié ne parvienne au requérant, délai imputable à la Société canadienne des postes.

Entre-temps, le créancier avait requis du greffier de la Division des petites créances de la Cour provinciale qu'il procède à l'exécution de la décision à l'expiration des dix jours prévus. Une procédure de saisie-arrêt fut donc exécutée entraînant des frais additionnels de 20 $ pour le requérant. À cela s'ajoutèrent les inconvénients résultant des démarches qu'il dut faire auprès du service de paye de son employeur et la crainte que cette saisie ne puisse affecter la qualité de son dossier de crédit.

Cette plainte a permis au Protecteur du citoyen de constater que l'article 82, paragraphe 2, de la Loi sur la Régie du logement était une source de lésion potentielle pour le citoyen. En effet, un débiteur a le droit d'être informé d'une décision rendue contre lui avant que des mesures d'exécution ne soient entreprises, ce que la législation en vigueur ne lui garantissait pas. Le Protecteur du citoyen a donc suggéré qu'on apporte une modification à la loi de sorte qu'une décision soit exécutoire à l'expiration d'un délai de 10 jours après sa signification.

Par la même occasion, on devrait modifier l'article 49 du Règlement de procédure devant la Régie du logement en y indiquant que le récépissé de livraison postale fait preuve, *prima facie*, de la signification de la décision au destinataire.

Les nouveaux articles deviendraient alors conciliables avec les dispositions du Code de procédure civile, lequel réfère à la date de signification de l'exécution d'un jugement relatif au recouvrement d'une petite créance lorsque ce jugement n'est pas rendu à l'audience en présence des parties.

Tant le ministre des Affaires municipales que celui de la Justice se sont dits favorables à une telle modification à la Loi sur la Régie du logement. Compte tenu du fait que l'exécution des décisions de la Régie se fait par la Division des petites créances, des rencontres entre les fonctionnaires concernés s'avéreront toutefois nécessaires pour permettre d'évaluer l'impact de cette mesure. En effet, à l'heure actuelle, le greffier des petites créances n'a pas en sa possession les dossiers visés par l'exécution et se trouve donc dans l'impossibilité de vérifier la date de transmission de la décision.

Évidemment, la lésion qu'avait subie le requérant dans cette affaire n'a pu être réparée. Mais l'assurance que la loi sera modifiée comme le Protecteur du citoyen l'avait suggéré évitera que ce genre de préjudice ne se reproduise dans l'avenir.

Le ministère du Revenu

1. Considérations générales

1.1 Un meilleur service à la clientèle

Dans un précédent rapport, nous avions eu l'occasion de souligner les efforts du ministère du Revenu pour donner un meilleur service à la clientèle. Il n'est pas sans intérêt de noter que ces efforts se poursuivent toujours.

Nous ne retiendrons ici que les améliorations que nous avons constatées relativement à l'organisation des services d'accueil.

Autrefois, une démarche auprès du ministère du Revenu se soldait très souvent par la frustration du contribuable. En effet, ce dernier était reçu par un fonctionnaire qui, la plupart du temps, ne pouvait rien faire d'autre que d'enregistrer le problème soulevé et le transmettre à un autre fonctionnaire qui s'en occuperait plus tard. Même procédure lorsque le contribuable s'adressait au Ministère au moyen d'un appel téléphonique.

Aujourd'hui, l'accueil est en quelque sorte personnalisé. Le contribuable qui se présente au Ministère est interpelé par son nom et non par un numéro d'ordre. Il est reçu par un agent qui, grâce à l'informatique, est en possession de son dossier et est autorisé à apporter sur le champ les modifications qui s'avèrent nécessaires. De même, par un simple appel téléphonique, il est ordinairement possible de régler son problème. S'il y a lieu, un avis de cotisation, expédié quelque temps plus tard, viendra confirmer la décision prise lors de la démarche ou de l'appel du contribuable.

Le contribuable a-t-il choisi de s'adresser au Ministère par écrit? Il recevra maintenant un accusé de réception; sa lettre sera conservée au service à la clientèle et son contenu microfilmé sera remis au service compétent. À tous les 28 jours, on assurera un suivi du traitement du dossier jusqu'à ce qu'une réponse soit transmise au contribuable. On conservera cette réponse sur microfilm au service à la clientèle.

Ces diverses améliorations réduisent considérablement les délais de traitement en évitant la transmission des dossiers de l'un à l'autre, éliminent les pertes de documents ou les erreurs et les incompréhensions qui résultent inévitablement de la présence d'intermédiaires. Le tout pour un meilleur service à la clientèle et une plus grande satisfaction des contribuables à l'égard de ce Ministère forcément impopulaire, qui dispose, en outre, de pouvoirs exorbitants du droit commun.

Sans pouvoir l'établir de façon scientifique, puisque nous ne disposons pas des ressources pour le faire, nous pouvons affirmer que les améliorations apportées ne sont certes pas étrangères à la baisse du volume de plaintes qu'a connue ce secteur en 1986. Baisse qui est de l'ordre de 20 %.

1.2 Un « ombudsman » pour les contribuables

Le rapport Séguin, déposé à l'Assemblée nationale en décembre 1986, proposait la nomination d'un ombudsman pour le contribuable. Cette idée avait déjà été lancée et le Protecteur du citoyen s'y était vigoureusement opposé. Il fit de même auprès de l'auteur du rapport, lui rappelant son opposition précédente et les raisons qui la motivent.

Il existe déjà un ombudsman du contribuable et c'est le Protecteur du citoyen, désigné par l'Assemblée nationale pour protéger les droits des citoyens dans toutes les relations qu'ils entretiennent avec les ministères et organismes sous sa compétence. Créer des ombudsmans sectoriels ferait double emploi, multiplierait les structures, sèmerait la confusion chez les citoyens et dénaturerait la véritable fonction du Protecteur du citoyen qui doit rester indépendant des structures administratives qui sont soumises à sa compétence.

L'auteur du rapport en convint et assura le Protecteur du citoyen que son intention n'avait pas été de créer une structure parallèle. Il s'agissait tout au plus, en dépit de l'expression employée, d'un responsable des plaintes à l'intérieur du Ministère. Il serait chargé, dans le but d'améliorer le service à la clientèle, de porter à la connaissance du Ministère les plaintes des contribuables. Il n'était pas question de lui octroyer des pouvoirs d'enquête ou de le présenter comme un « ombudsman ». L'expression a été employée faute d'un meilleur mot et pour donner plus d'éclat à la fonction.

Ces explications ont rassuré le Protecteur du citoyen d'autant qu'elles lui furent confirmées par le sous-ministre en titre du Ministère.

2. Quelques cas particuliers

2.1 Le fardeau d'établir la preuve

Dossier # 86-10771

Le requérant est un père de famille qui avait, depuis la naissance de chacun de ses enfants, converti en placements les allocations familiales qu'il recevait pour eux. Après plus de 15 ans, les intérêts de ces placements représentaient évidemment des montants substantiels qui ont attiré l'attention du ministère du Revenu. Se basant sur l'article 466 de la Loi sur les impôts qui stipule que les intérêts qui résultent d'un don fait à une personne mineure doivent être considérés comme faisant partie des revenus de l'adulte-donateur, le Ministère émit un nouvel avis de cotisation au requérant pour l'année 1982. Les avis pour les années subséquentes devaient suivre. Le requérant s'en plaignit au Protecteur du citoyen.

Suivant une pratique administrative consacrée par une circulaire d'information, le gouvernement fédéral considère les intérêts tirés des placements

des allocations familiales comme appartenant aux enfants, dans la mesure où il est possible de prouver qu'il s'agit bien du placement des allocations familiales des enfants concernés. D'autre part, il est également d'usage que le gouvernement du Québec applique les mêmes normes que le fédéral dans le règlement de problèmes identiques. Ces deux éléments militaient donc en faveur du dossier du requérant.

Par contre, au moment de l'intervention du Protecteur du citoyen, la preuve requise par le ministère du Revenu et soumise par le requérant au soutien de sa cause n'était pas concluante. Le Protecteur du citoyen a donc aidé le requérant à établir de façon plus solide les divers éléments de sa preuve et le Ministère lui a finalement donné gain de cause.

2.2 Le formulaire sans calcul

Dossiers # 86-51959 et # 86-52011

Pour l'année d'imposition 1985, le Ministère proposait à certains contribuables l'utilisation d'un « formulaire sans calcul ». Le contribuable qui choisissait cette nouvelle formule n'avait qu'à indiquer les divers montants demandés sur la déclaration d'impôt en laissant au Ministère le soin d'effectuer tous les calculs. Des contribuables qui avaient complété et retourné le formulaire en question avant la date limite du 30 avril 1986 furent très surpris cependant de se voir réclamer de l'intérêt sur le solde d'impôt que le Ministère leur avait calculé. Ils firent appel au Protecteur du citoyen.

L'enquête effectuée dans ce dossier permit de conclure que le Ministère, en offrant son « service de calcul », avait de façon pratique levé l'obligation d'autocotisation que la loi fait à tous les contribuables qui ont un impôt à payer au Québec. Du même coup, le Ministère ne pouvait imposer une pénalité pour le retard à verser un solde qu'il s'était lui-même chargé d'établir. Le Ministère accepta que les intérêts réclamés dans de telles circonstances soient annulés tant pour les requérants du Protecteur du citoyen que pour tous les autres contribuables dans la même situation. Pour l'année d'imposition 1986, les personnes qui utiliseront la déclaration sans calcul ne se verront plus imposer de pénalité si le formulaire est produit au plus tard le 30 avril 1987.

2.3 Des faits nouveaux justifient la réouverture d'un dossier

Dossier # 86-11234

Le contribuable, à l'emploi d'une compagnie, se rendait à son domicile avec la voiture de son employeur dont les locaux étaient situés à proximité de chez lui. Cette pratique lui évitait de devoir soir et matin vider et remplir la voiture de la compagnie des produits qu'il était chargé de vendre. Il possédait par ailleurs un véhicule qu'il utilisait à des fins personnelles.

La Loi sur les impôts prévoit qu'un particulier doit inclure dans le calcul de son revenu la valeur de tout avantage qu'il reçoit ou dont il bénéficie en raison de son emploi. Par exemple, lorsqu'un employeur met une automobile à la disposition d'un employé et que ce dernier l'utilise à des fins personnelles, l'employé doit alors inclure dans le calcul de son revenu la valeur de l'avantage qu'il se trouve à en retirer. C'est en s'appuyant sur ces dispositions que le Ministère a émis des avis de cotisation au contribuable dont il est ici question. Ce dernier soutenait ne jamais utiliser le véhicule de la compagnie à des fins personnelles. Comme le Ministère ne voulait pas accepter sa version des faits, il s'en est plaint au Protecteur du citoyen.

À l'étude du dossier, le Protecteur du citoyen en vint à la conclusion que l'utilisation de la voiture de la compagnie ne représentait aucun avantage financier pour le contribuable et que ses prétentions étaient tout à fait justes. Le Protecteur du citoyen a donc aidé le contribuable a établir sa preuve et lui a suggéré de revenir à la charge auprès du Ministère. Il a aussi demandé au Ministère de reconsidérer sa décision à la lumière des faits invoqués par le contribuable. Le Ministère accepta de reprendre son enquête et accorda au requérant des diminutions d'impôt de 390,48 $ pour 1982, 517,71 $ pour 1983 et 608,51 $ pour 1984.

2.4 L'uniformité de traitement des dossiers

Dossier # 86-11484

Le contribuable avait déclaré des pertes d'entreprise pour les années 1977 à 1980 inclusivement. Après avoir déposé un avis d'opposition à la décision rendue par le Ministère pour les années 1977 et 1978, le contribuable se vit accorder 50 % des dépenses demandées. Il jugea bon de ne pas en appeler à nouveau de cette décision. Par ailleurs, le Ministère lui accorda également 50 % des dépenses demandées pour les années 1979 et 1980, cette fois en première instance. Le contribuable ne déposa alors aucun avis d'opposition.

Entre-temps, le contribuable en avait appelé d'une notification émise par Revenu Canada pour les années 1977 et 1978. Un jugement lui accorda 70 % des dépenses demandées pour 1977 et la totalité de ses dépenses pour 1978. Le contribuable demanda alors au ministère provincial de réviser ses déclarations pour les années 1977 à 1980, à la lumière de ce jugement.

Compte tenu du délai écoulé, le Ministère n'avait aucune obligation légale d'acquiescer à la demande du contribuable. Cependant, il accepta de revoir les déclarations des années 1977 et 1978, mais refusa celles des années 1979 et 1980 pour lesquelles le contribuable n'avait pas déposé d'avis d'opposition. Ce dernier s'en plaignit au Protecteur du citoyen.

Du point de vue légal, le Ministère avait raison. Cependant, le motif de prescription invoqué au soutien du refus d'examiner les années 1979 et 1980 était également valable pour 1977 et 1978. Pourtant, dans ce cas, le Ministère avait accepté de réviser les déclarations malgré l'expiration du délai. Afin d'assurer l'uniformité de traitement des déclarations du requérant, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de revoir également les années 1979 et 1980. Le Ministère accepta et une nouvelle étude du dossier autorisa le remboursement de 1 814,90 $ pour 1979 et de 1 547,42 $ pour 1980.

2.5 Une conduite abusive

Dossier # 86-10346

À la suite de la réception d'un avis de cotisation du Ministère lui réclamant des sommes assez importantes, un contribuable décide de sa propre initiative et sans discussion au préalable avec les fonctionnaires d'acquitter son compte par une série de chèques à paiement différé. Le Ministère, n'ayant pu vérifier la « raisonnabilité » de ce mode de paiement, refusa les chèques. Toutefois, au lieu de communiquer avec le contribuable pour essayer de trouver un terrain d'entente, il décida d'agir unilatéralement et de procéder à une saisie. Le contribuable s'en plaignit au Protecteur du citoyen qui estima cette conduite abusive. Le Ministère faisait preuve de beaucoup trop d'agressivité dans la perception de ce qui lui était dû. Le Protecteur du citoyen obtint la mainlevée de la saisie et intervint pour rétablir la communication entre le requérant et le Ministère. Quelques discussions permirent de trouver des modalités de paiement satisfaisantes pour les deux parties.

Le Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu

1. Considérations générales

1.1 Les délais occasionnés par les vacances des fonctionnaires

Personne ne songe à contester le droit des fonctionnaires à des vacances annuelles. Mais l'Administration doit veiller à ce que les vacances de son personnel n'entraînent pas des délais indus dans le traitement des demandes d'aide sociale. C'est pourtant la réponse qu'on nous a trop souvent fournie quand nous nous étonnions, au cours de l'été 1985, du long retard que le Ministère accusait dans le traitement des demandes. Notre étonnement fut encore plus grand quand on a constaté que, à la même époque, l'Opération revitalisation, mieux connue sous le nom peu respectueux dont on a affublé les enquêteurs qui en étaient chargés, battait son plein. Nous avons alors suggéré, sans succès cependant, que, au moins pendant la période des vacances, on ralentisse cette opération pour transférer momentanément au traitement des demandes quelques membres du personnel qui y étaient affectés.

Nous ne cherchions pas à stopper l'Opération revitalisation ou même à la mettre en cause, mais nous aurions souhaité que l'ordre des priorités soit plus respectueux des besoins des citoyens et des services que le Ministère est appelé à rendre. Il ne faut pas perdre de vue que l'aide sociale est souvent, pour ne pas dire toujours, l'ultime recours pour satisfaire les exigences fondamentales de la vie quotidienne. Il s'agit ici de pain et de beurre. Tout retard, hormis le cas de force majeure, doit être absolument évité. Des mesures, nous a-t-on assuré, seront prises pour que les vacances des fonctionnaires ne viennent plus à l'avenir ralentir le traitement des demandes d'aide.

1.2 Les délais aux bureaux de révision

Dans le rapport annuel de 1983, le Protecteur du citoyen s'alarmait des longs délais qu'on mettait à rendre les décisions dans les divers bureaux de révision. Pourtant, la loi est explicite: la décision d'un bureau de révision doit être rendue dans les 30 jours.

À la suite de nos représentations, nous avons été heureux de constater que la situation s'était grandement améliorée et le Protecteur du citoyen l'avait noté dans son rapport de 1984, mais depuis quelque temps nous devons déplorer à nouveau un certain relâchement.

La lecture des registres des bureaux de révision nous a permis de constater que, alors qu'en 1983 10,8 % seulement des demandes étaient traitées à l'intérieur du délai légal de 30 jours, ce pourcentage était passé à 77,5 % en 1984, pour redescendre en 1986 à 43,5 %.

Il est vrai que, dans un certain nombre de cas, les délais sont dus aux procureurs des demandeurs qui réclament des remises ou aux demandeurs eux-mêmes qui tardent à fournir les documents requis. Mais cela est loin de rendre compte de tous les retards et il est certain que le Ministère pourrait

faire des efforts plus considérables pour que, de façon très générale, l'article 28 de la loi soit respecté.

Par ailleurs, pour les demandes dont les décisions retardent au-delà de 100 jours, l'amélioration ne s'est pas démentie depuis 1983. Elle est passée de 3,9 %, en 1983, à 1 % en 1984 et à 0,4 % en 1986.

1.3 L'article 65 du règlement

Cet article stipule que l'aide sociale discontinuée, suspendue ou réduite de plus de la moitié, doit être rétablie si la décision du Bureau de révision n'est pas intervenue dans les dix jours ouvrables de la demande de révision.

Or, plus de la moitié des décisions sont rendues au-delà de cette période réglementaire et les prestations ne sont rétablies que si la demande en est faite. Cette dernière exigence est étrangère au règlement. Il nous apparaît donc que non seulement le Ministère devrait s'efforcer de respecter la norme du règlement, mais qu'un mécanisme devrait être mis en place pour que, dès que le délai de dix jours est écoulé, l'aide soit rétablie. Afin d'éviter des abus toujours possibles, le règlement pourrait prévoir que le rétablissement de l'aide n'ait pas lieu après les dix jours règlementaires lorsqu'une remise est demandée par le procureur du bénéficiaire.

1.4 L'Opération revitalisation

On a beaucoup parlé de cette opération, les uns pour en souligner la nécessité, les autres pour la décrier. Le Protecteur du citoyen n'a pas à se prononcer sur l'opportunité d'une telle mesure. Il s'agit là, en effet, d'une décision essentiellement politique qui échappe à sa compétence. Mais il revient au Protecteur du citoyen de faire enquête s'il a raison de croire que des personnes sont lésées par l'action ou l'omission des fonctionnaires chargés de l'administration de ce programme.

Malgré ce qui a pu être dit ou écrit à l'encontre de cette opération, nous avons reçu peu de plaintes la concernant. Sans préjuger du bien ou du malfondé de cette opération, sans nous prononcer sur son caractère légal eu égard à la Charte des droits et libertés de la personne, nous devons conclure qu'il semble que ceux qui furent chargés de mener ces enquêtes s'en sont tenus strictement, de façon générale, au mandat qui leur était confié en tentant de minimiser le plus possible les inconvénients que leur visite pouvait causer aux citoyens.

Cependant, ce vent de contrôle qui a soufflé au Ministère a contribué à instaurer un climat de suspicion qui s'est traduit par une trop grande sévérité dans l'appréciation de demandes d'aide. Au moindre doute la demande était rejetée, ce qui ne laissait d'autre choix au demandeur que de se pourvoir en révision, et on vient de voir les délais auxquels il pouvait être exposé avant de recevoir l'aide qui lui était due. Ou bien on transmettait la demande aux enquêteurs spéciaux, d'ailleurs en nombre insuffisant, occasionnant encore ici des délais additionnels, qui pouvaient aller parfois jusqu'à un ou deux mois.

Cette sévérité s'est surtout manifestée dans les cas de présomption de vie maritale où les motifs invoqués pour refuser ou réduire l'aide demandée nous sont apparus trop souvent vagues et s'appuyant sur de simples doutes ou des circonstances peu convaincantes. On lira au paragraphe suivant quelques exemples de ce que nous entendons.

1.5 La présomption de vie maritale

On sait qu'une personne faisant partie d'une famille ne peut pas avoir accès à l'aide sociale à titre individuel. Celle-ci lui est accordée en tant que membre de sa famille. D'où l'importance d'établir clairement le statut de la personne qui présente une demande. Par exemple, deux personnes de sexe opposé[10] qui cohabitent sont-elles sous le même toit uniquement pour en partager les coûts ou vivent-elles une relation maritale au sens de la loi, c'est-à-dire sont-elles au sens de la Loi sur l'aide sociale des « conjoints » ?

Pour répondre à cette question, le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu s'en remet à la jurisprudence de la Commission des affaires sociales. On considère, par exemple, outre la cohabitation, les liens affectifs qui peuvent exister entre les partenaires, les services réciproques qu'ils se rendent, tels que l'entretien domestique, la préparation des repas, la gratuité du logement pour l'un des deux et le reste. En somme, on cherche à vérifier s'ils s'offrent un secours mutuel du type de celui qui existe entre époux. On interroge, bien sûr, également la commune renommée.

---

10 Avant longtemps, il faudra poser le problème des unions homosexuelles. Ainsi, nous avons dû donner raison au Ministère qui continuait à verser les prestations à un homosexuel cohabitant avec son ami en mesure d'assurer sa subsistance, alors que dans les mêmes circonstances il la refusa à une personne de sexe féminin qui formait avec son compagnon un couple hétérosexuel. Il ne fut pas facile de faire accepter par notre requérante cette « discrimination ». C'est pourtant la loi qui est ainsi faite.

Il est bien évident que, isolément, chacun de ces critères, dont l'ensemble peut constituer une preuve irréfutable, ne suffit pas à conclure à l'existence d'une relation conjugale[11].

Certes, cette appréciation n'est pas facile à faire, mais il nous est apparu que, dans certains dossiers, la preuve de vie maritale était passablement mince.

Or, il faut réaliser que, une fois reconnus comme conjoints, les bénéficiaires voient automatiquement leur aide sociale réduite ou annulée selon le cas. Dans ces circonstances, il nous semble qu'on devrait se montrer très circonspect avant d'arriver à une telle décision.

Nous devons déplorer en outre que trop souvent on exige des personnes cohabitant ensemble et qui sont également admissibles à l'aide sociale, qu'elles présentent une demande conjointe, présumant ainsi de leur vie maritale et donc les privant d'une partie de l'aide qu'elles seraient autrement en droit de recevoir.

Les considérations précédentes se situent dans le contexte de la loi actuelle et nous estimons de notre devoir de les rappeler. Mais qui ne voit l'incongruité de cette même loi qui, à toutes fins utiles et dans les faits, en vient à conditionner l'aide sociale à l'absence de relations sexuelles entre personnes de sexe opposé.

En effet, en principe, deux bénéficiaires d'aide sociale, habitant sous le même toit dans le seul but de former une union économique, recevront d'après la loi actuelle le même montant que s'ils vivaient séparément, soit 466 $ par personne pour un total de 932$. Un couple marié, sans revenu, aura droit simplement à l'allocation de couple qui est de 741 $. Il y a là une anomalie que le législateur devrait s'appliquer à faire disparaître.

1.6 Une initiative louable à imiter: un fonds spécial réservé aux sinistrés

Certains citoyens se retrouvent parfois dans des situations extrêmement pénibles sans que les divers programmes sociaux ne puissent leur offrir quelque secours que ce soit. C'est une bénéficiaire d'aide sociale qui égare ou se fait voler le montant de son chèque qu'elle vient d'encaisser. C'est une mère de famille qui doit se procurer pour son enfant handicapé des vêtements spéciaux, mais qui ne peut obtenir des divers organismes sollicités l'argent nécessaire à cet achat. Ou encore, un père de famille en sérieuses difficultés financières à cause d'un « lock-out », est sur le point d'être évincé de sa demeure avec toute sa famille.

Pour venir en aide aux citoyens qui vivent des situation semblables, la Ville de Montréal a mis à la disposition des bureaux de l'aide sociale de la Ville de Montréal, depuis 1975, un « fonds spécial réservé aux sinistrés ». Il s'agit d'un fonds de dépannage au profit des personnes incapables de se procurer les biens essentiels et qui, pour une raison ou pour une autre, se voient privées de l'aide sociale en tout ou en partie.

Sévèrement réglementé, analysé par les bureaux d'aide sociale cas par cas et considéré comme un ultime recours, ce fonds a permis de venir au secours de personnes et de familles durement frappées par les coups du hasard et autrement acculées à des situations de désespoir.

Ainsi, les exemples rapportés plus haut sont réels et dans tous les cas on a fourni une contribution. On a puisé à même le fonds, pour la personne qui avait perdu son argent, à peu près l'équivalent de sa perte. Le bureau d'aide sociale paya pour l'achat des vêtements spéciaux de l'enfant handicapé. Enfin, le père de famille en « lock-out » reçut deux mois 620$ pour acquitter son loyer.

Il nous plaît de signaler cette heureuse initiative qui mériterait d'être imitée.

1.7 La réforme de l'aide sociale

1.7.1 Le concept de base

Nous avons déjà signalé un aspect de la loi qui devrait être révisé. La solution n'est pas simple, mais il nous paraît essentiel qu'on se penche sur la question pour que notre système d'aide sociale soit adapté aux réalités du monde moderne. Il faut bien reconnaître, d'une part, que de plus en plus de personnes décident de cohabiter, qu'elles soient de même sexe ou de sexe différent, dans le seul but de partager les dépenses de la vie quotidienne. Ces personnes doivent-elles continuer à recevoir de l'aide comme si elles vivaient seules? Est-il logique de réduire leurs allocations parce qu'on découvrirait qu'elles entretiennent des relations intimes? L'aide sociale est accordée pour subvenir aux besoins *économiques* des personnes qui ne peuvent seules les satisfaire, la relation sexuelle ne devrait ici en aucune façon intervenir. Un jugement de la Cour des Sessions de la Paix en a d'ailleurs récemment convenu[12].

11 Voir les cas rapportées en 2.

12 200-01-4906-85 C.S.P. — Québec.

D'autre part, compte tenu du coût élevé de la vie, il n'est pas certain que la réunion de deux ou même trois personnes sous le même toit, engagées à partager les dépenses, suffise à leur assurer une subsistance décente.

Enfin, pourquoi un couple marié, sans revenu, recevrait-il moins d'aide que deux personnes également sans revenu et vivant ensemble? Il y a là quelque chose qui cloche!

Faut-il remettre en cause le concept de la famille comme base de l'aide sociale? C'est au Ministère de le dire et la réponse n'est pas facile à donner. s'en tenir à l'aide individuelle pose aussi des problèmes. Pour n'en citer qu'un seul, faudra-t-il accorder à toutes les personnes sans revenu personnel — elles sont encore nombreuses — une allocation même si le conjoint qui assure leur subsistance retire des revenus importants?

Mais la difficulté du problème ne justifie pas qu'on l'ignore.

1.7.2 Le remboursement de l'aide sociale reçue sans droit

Il arrive que, pour diverses raisons, les bénéficiaires reçoivent des prestations sans y avoir droit. On comprend dès lors que le Ministère en demande le remboursement. Mais, dans l'état actuel de la législation, le Ministère est autorisé à exiger ce remboursement sans aucune limite de temps. Cela nous paraît exorbitant. Outre le fait que les sommes réclamées sont évidemment dépensées, ce qui ne manque pas de placer le bénéficiaire dans une situation fort embarrassante, il faut réaliser qu'un remboursement exigé après plusieurs mois ou même plusieurs années peut présenter des difficultés sérieuses pour qui songerait à le contester. Une limite de temps s'impose au-delà de laquelle, sauf évidemment le cas de fraude prouvée, il ne serait plus possible au Ministère de réclamer le montant de sommes versées sans raison à un bénéficiaire de bonne foi.

1.7.3 L'erreur du fonctionnaire et l'absence de rétroactivité

On considère que l'aide est attribuée mois par mois. Une personne qui, pour une raison ou pour une autre, n'a pas reçu l'aide à laquelle elle aurait eu droit pour un mois donné, s'en voit alors irrémédiablement privée. Ainsi, il arrive que, à la suite d'une erreur commise de bonne foi par un fonctionnaire, un bénéficiaire reçoit moins que ce à quoi il aurait droit. Dans ces cas, à moins que le bénéficiaire ne s'adresse au Bureau de révision, la décision du fonctionnaire ne sera jamais corrigée et le bénéficiaire devra assumer cette perte. Or, pour prendre l'initiative de demander la révision d'une décision, il faut d'abord être conscient de l'erreur qu'elle contient. Très souvent l'erreur est découverte tardivement et les délais de demande de révision sont écoulés.

Il est bien certain, et c'est le raisonnement qui est à la base de cette politique, que si une personne a pu survivre sans l'aide qu'elle aurait pu obtenir, c'est qu'elle n'en avait pas besoin pour sa subsistance. Mais cette froide logique ne tient pas compte des inconvénients qu'une semblable erreur a pu causer au bénéficiaire et pas davantage des dettes qu'il a pu devoir contracter. Il est, au surplus, un principe de justice distributive qui veut que tous les citoyens dans les mêmes situations soient traités de la même façon. Comment peut-on alors donner à l'un ce qu'on refuse à l'autre, et cela en raison d'une erreur du Ministère?

1.7.4 L'inaptitude au travail des moins de 30 ans

On le sait, les moins de 30 ans n'ont droit au plein montant des prestations que s'ils sont déclarés inaptes au travail. Cette règle est déjà sévère dans le contexte économique qui est le nôtre. Elle devient nettement outrancière quand on définit cette inaptitude comme étant celle qui ne permet pas d'occuper une tâche rémunératrice quelconque.

2. Quelques cas particuliers

2.1 La vie maritale présumée

Dossiers # 86-52855 et # 86-53517

La requérante fait, en septembre 1986, une démarche d'aide sociale et déclare vivre en tant que colocataire avec une personne de sexe masculin recevant elle-même des allocations d'aide sociale. Un agent socio-économique du Ministère, à la suite d'une visite à domicile, recommande de suspendre la demande et de considérer que ces deux personnes vivent maritalement. Pourtant, ces deux personnes ne faisaient que partager les coûts inhérents à la location de l'appartement.

Sans donner aucun avis aux personnes concernées, le Ministère décréta que la requérante était la concubine de monsieur. Par conséquent, on a joint son dossier à celui de l'autre bénéficiaire et monsieur voyait presque doubler ses allocations pendant que madame en était privée. À la suite de nos représentations, le Bureau de révision a statué qu'il n'existait aucune preuve de vie maritale et, par conséquent, l'aide sociale fut versée à notre requérante au même titre que monsieur, soit comme simple colocataire.

2.2 Un couple, mais un seul conjoint!

Dossiers # 86-53303 et # 86-53304

Les deux requérants habitaient deux appartements distincts dans un même édifice. Ces deux personnes sont amis et participent ensemble à un même projet de création d'emploi. Étant tous les deux aux prises avec des difficultés financières, ils décident de partager un même appartement. Par la suite, ils font tous les deux une demande d'aide sociale. Cependant, monsieur fait sa demande avant celle de madame et, malgré une certaine réticence de la part de son agent socio-économique, il finit par obtenir que l'aide sociale lui soit versée. Concernant madame, on s'attarde plus longuement à l'étude de son cas pour enfin refuser son droit à l'aide pour le motif de vie maritale. Nous intervenons pour signaler la contradiction évidente de ces deux décisions; après quelques discussions, l'aide fut versée à chacun en tant que personne seule puisque tout démontrait qu'il n'y avait pas de vie maritale.

2.3 L'entraide pénalisée

Dossiers # 86-53236 et # 86-53235

Une plainte est portée à notre attention par un notaire désireux de faire réparer des torts causés à deux personnes. Monsieur demeurait chez sa mère et recevait, à titre de personne seule, des allocations d'aide sociale. Quant à madame, elle avait son propre appartement et recevait aussi de son côté des allocations d'aide sociale. En mai 1986, ces deux personnes s'entendent pour partager un logement. Monsieur étant épileptique, il devait avoir recours à une aide lorsqu'il était en crise et, de son côté, madame avait aussi certains problèmes de santé en plus de se trouver dans une situation financière très précaire. Ces gens se connaissaient et s'entraidaient mutuellement bien avant de partager un appartement.

Les deux font affaire au même bureau d'aide sociale et informent chacun leur agent socio-économique de leur projet. Les deux agents confirment verbalement qu'ils peuvent exécuter leur projet sans courir le risque de voir leurs prestations coupées ou diminuées. Le mois suivant l'aménagement dans le nouvel appartement, les allocations d'aide sociale des deux personnes sont annulées pour le motif de vie maritale, étant donné la cohabitation et le secours mutuel qu'ils s'apportent lorsque nécessaire.

À notre demande, la direction du bureau d'aide sociale fit des vérifications pour finalement rétablir l'aide; tout démontrait, en effet, qu'il ne s'agissait que d'une simple cohabitation et d'un projet d'entraide mutuelle.

2.4 Un coffre d'outils et une paire de pantoufles font un couple

Dossier # 86-12222

Le 26 octobre 1986, la requérante reçoit un avis que l'aide sociale est annulée pour raison de vie maritale. On motive la décision par le refus de la requérante d'ouvrir sa garde-robe, par la présence de pantoufles de type masculin ainsi que d'un coffret à outils. Cette situation fut corrigée lors de la décision du Bureau de révision et un chèque fut reçu le 12 novembre 1986.

2.5 La mère et le fils

Dossier # 86-12091

À la suite d'un déménagement, l'aide sociale fut annulée car un homme portant le même nom de famille que la requérante avait signé la facture de ce déménagement. Or, il s'agissait du fils de la requérante. Cependant, une telle décision administrative a entraîné des délais et des soucis qu'on aurait pu éviter en procédant avec plus de circonspection.

3. Améliorations suggérées

Que, écoulé le délai réglementaire de dix jours au Bureau de révision, on rétablisse l'aide discontinuée.

Qu'on s'abstienne de refuser, suspendre ou réduire les prestations sans avoir la preuve certaine qu'une telle décision s'impose.

Qu'on abandonne la pratique, là où elle existe, d'exiger qu'une femme et un homme cohabitant présentent une déclaration conjointe.

Qu'on révise la philosophie de base qui se trouve à pénaliser les personnes vivant maritalement.

Qu'on soit plus circonspect avant de conclure à la vie maritale de deux personnes de sexe opposé vivant sous le même toit.

Le ministère des Transports

1. Considérations générales

1.1 Le Service des acquisitions

Sur un total de 23 requêtes que nous avons reçues à l'encontre de ce service, 3 seulement se sont avérées des plaintes fondées. Il faut noter ici le professionnalisme des fonctionnaires de ce service. Les plaintes qu'ils reçoivent sont étudiées avec beaucoup d'attention et avec le souci évident de rendre justice aux citoyens; chaque cas est considéré à son mérite et avec la plus stricte objectivité.

Aussi n'est-il pas étonnant de constater que, dans la très grande majorité des cas, les décisions sont sérieusement motivées et tout à fait justifiées.

Nous recevons beaucoup de plaintes relatives à la lenteur du processus d'expropriation. Il faut dire que certains citoyens n'aident pas leur cause, soit en ne fournissant pas les éléments nécessaires à l'évaluation, soit en présentant des demandes nettement exagérées. On doit se souvenir que l'indemnité d'expropriation doit servir à compenser les dommages et non à bonifier la situation financière de l'exproprié.

1.2 Le Service des réclamations

Ici, il nous semble y avoir un certain relâchement. Sur 12 plaintes reçues, 5 étaient fondées. On est porté à accorder une trop forte présomption de bonne conduite au Ministère et à prendre un peu à la légère les plaintes des citoyens. Une étude plus approfondie des plaintes avec la collaboration du Service juridique du Ministère, pour les cas qui le requièrent, permettrait, sans doute, des décisions plus équitables et réduirait le nombre des contestations.

1.3 Les directions régionales

On note un problème de diversité dans l'interprétation des normes du Ministère d'une direction régionale à l'autre. Un effort de concertation serait impératif. On comprend mal que le fait de relever d'un bureau plutôt que d'un autre du même ministère donne lieu à une application plus stricte ou plus libérale des normes.

Par ailleurs, les plaintes les plus fréquentes que nous recevons ont trait soit à l'égouttement des routes, soit à la reconstruction des entrées des particuliers à l'occasion de la réfection des voies de circulation.

2. Quelques cas particuliers

2.1 Une confusion préjudiciable aux citoyens

Dossier # 86-10131

Une expérience consistant à recouvrir le pavage d'une route d'un double traitement de surface avec émulsions de bitume et granulats de pierre concassée a été faite par le ministère des Transports sur une longueur de 9,54 km. Il s'agissait de diviser ce tronçon de route en quatre sections afin que quatre types de liants soient expérimentés. Malheureusement, sur une section d'environ 1,7 km, le produit n'a pas adhéré au pavage et, conséquemment, les pierres concassées se sont détachées de la route. Ainsi, le concassé fut projeté sur les automobiles circulant à cet endroit lorsqu'elles suivaient ou rencontraient d'autres véhicules. Comme des dommages furent constatés sur la carrosserie de son véhicule, notre requérante nous a demandé d'intervenir car le Ministère refusait de la compenser pour les préjudices subis.

Avec l'appui du contentieux du Ministère, nous avons pu convaincre le Service des réclamations sur dommages qu'il ne fallait pas confondre ce cas avec celui des automobilistes qui roulent à trop grande vitesse sur une route récemment recouverte d'asphalte. Notre requérante a pu obtenir réparation.

2.2 Approuver des plans n'est pas suffisant pour être considéré comme un maître d'oeuvre

Dossier # 86-51839

La route devant la propriété du requérant fut refaite. Cette dernière fut rehaussée vis-à-vis d'une entrée d'environ trois mètres et vis-à-vis d'une autre d'environ cinq mètres. Le Service des réclamations sur dommages a refusé d'indemniser le requérant pour les préjudices découlant de ce rehaussement de la route. On invoqua le motif suivant: « Les plans originaux avaient été approuvés par les autorités municipales qui étaient maître d'oeuvre lors des travaux exécutés par un entrepreneur et, conséquemment, le Ministère n'avait pas eu à intervenir et ne saurait être recherché relativement aux inconvénients découlant des travaux. »

Après étude de la Loi sur la voirie et considérant l'enquête faite par le Service des réclamations sur dommages, nous avons demandé que ce dossier soit réétudié par les évaluateurs du Service des acquisitions du Ministère. Ce dernier service est venu à la conclusion qu'une indemnité de 30 800 $ serait raisonnable dans les circonstances, offre qui fut jugée acceptable par notre requérant. Le Service des acquisitions estima que le ministère des Transports devait être considéré comme le maître d'oeuvre des travaux. En effet, c'est lui qui avait tracé les plans de la route, c'est lui qui avait payé le contracteur et c'est sous la surveillance d'un de ses fonctionnaires que les travaux avaient été exécutés.

2.3 Une interprétation trop littérale de la loi

Dossier # 86-52687

Afin de réparer l'asphalte à un certain endroit, les employés du ministère des Transports ont pratiqué sur la chaussée une entaille de 3 mètres de long sur 60 centimètres de large et 38 centimètres de profond. Ce découpage fut fait un vendredi après-

midi, et comme on n'eut pas le temps de remplir immédiatement d'asphalte l'entaille, un mélange de gravier y fut déposé afin de permettre la circulation durant la fin de semaine. Comme le trafic routier est très dense à cet endroit, le gravier fut vite compacté ou projeté hors de l'entaille, laissant ainsi un trou sans protection. Notre requérant, en circulant dans cette cavité nullement signalée, a brisé les pneus de sa voiture.

Le Service des réclamations sur dommages a nié la responsabilité du Ministère en invoquant l'article 28 de la Loi sur la voirie, lequel précise que les dommages aux pneus des véhicules ne peuvent pas être imputables à un défaut d'entretien ou de réparation de la route. Nous avons soumis que les employés du Ministère ont commis une négligence grave en ne prévoyant pas que le gravier mis dans l'entaille ne suffirait pas à protéger le trou durant toute la fin de semaine, vu la circulation abondante sur cette route. Le Ministère a reconnu sa responsabilité malgré le texte de l'article 28 de la Loi sur la voirie et, conséquemment, notre requérant a reçu une indemnité appropriée.

2.4 Un usage abusif du pouvoir discrétionnaire (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Dossier # 85-11994

Un entrepreneur soumet sa candidature à la suite d'un appel d'offre de services et obtient un contrat d'entretien de chemins pour l'hiver 1983-1984. L'année suivante, toujours selon la même procédure, il soumet à nouveau sa candidature, se mérite la meilleure note et se voit octroyer un contrat pour la saison 1984-1985.

L'entrepreneur s'adresse alors au Protecteur du citoyen prétendant qu'il est lésé dans cette affaire puisque, selon la pratique courante du Ministère, on aurait dû retenir ses services pour trois ans au lieu d'un seul.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'effecivement, selon une directive reliée à la durée des contrats de déneigement, « le contrat accordé par le ministère des Transports à une corporation municipale ou à une firme sélectionnée selon les modalités du présent article, peut être d'une durée de trois ans si le rendement de celle-ci a été jugé satisfaisant dans l'exécution antérieure d'un contrat de déneigement pour le Ministère ».

La pratique administrative veut donc qu'en juillet de chaque année, l'étude des offres de services soit effectuée par un comité désigné par le ministère des Transports. Ce comité utilise une grille de pointage afin de déterminer la meilleure candidature. La recommandation du comité est ensuite acheminée au Cabinet du ministre des Transports. Il semblerait qu'à ce niveau, du moins c'était la pratique à l'époque, on prenne contact avec le député de la circonscription concernée par le contrat avant d'entériner la recommandation.

Dans le cas de notre requérant, l'avis favorable de trois ans qui avait été soumis au Cabinet est revenu avec une note de n'accorder un contrat que pour une période d'un an. On retint les services d'un concurrent pour les deux autres années. Or, parmi les 170 entrepreneurs qui avaient fait l'objet d'une recommandation du comité *ad hoc*, notre requérant était l'une des rares personnes à n'avoir reçu qu'un contrat d'un an.

S'appuyant sur ces faits de même que sur un quiproquo fortuit en présence de quelques témoins dans lequel le député de la circonscription avait confirmé cette anomalie, le Protecteur du citoyen a jugé que la recommandation du comité avait été modifiée par le ministre des Transports pour des motifs non pertinents. Il apparaissait évident que la discrétion ministérielle n'avait pas été correctement exercée dans l'attribution des contrats d'entretien à notre requérant, ce qui lui avait occasionné un préjudice financier très sérieux, mettant même en péril la survie de son entreprise.

En effet, l'étude de ses états financiers et de ses rapports d'impôt a clairement démontré que, pendant les deux années en question, aucun contrat de quelque envergure n'était venu remplacer celui qu'il avait perdu. Sa perte réelle de revenus, ou son manque à gagner, s'élevait donc à quelque 63 000 $.

Par ailleurs, assuré du contrat pour une première année et confiant que la qualité de son travail lui vaudrait, selon la politique du Ministère, un prolongement de contrat pour un minimum de trois autres années, notre requérant avait procédé à l'achat d'équipement pour une valeur de 65 000 $. Il avait dû, à cette fin, emprunter: sa marge de crédit était désormais réduite à zéro et il était grevé d'une dette personnelle, se voyant dans l'impossibilité de s'acquitter des versements qui arrivaient à échéance.

Malgré l'évaluation de sa perte à 63 000 $, le requérant accepta de réduire sa réclamation à une somme de 25 000 $, compte tenu du fait qu'il avait obtenu un premier contrat, que la machinerie resterait en sa possession s'il parvenait à rencontrer ses paiements et que, somme toute, il estimait cette compensation raisonnable.

Le Protecteur du citoyen recommanda au ministre le versement d'une telle somme et celui-ci accepta d'y donner suite.

3. Améliorations suggérées

Que le Service des réclamations mette davantage à contribution le Service juridique du ministère des Transports.

Qu'on voie à ce que les directions régionales donnent toutes la même interprétation aux normes du Ministère.

Le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement

Le Gouvernement accepte le principe de verser une indemnité (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Dossier # 84-50289

Au mois de février 1984, une firme répondit à un appel d'offres pour un contrat de gardiennage. Les documents fournis par le défunt ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement à cette occasion comprenaient un cahier de charges et une formule de soumission. Le cahier de charges spécifiait que le montant de la soumission devait être inscrit en chiffres et en lettres. Par ailleurs, la formule de soumission comportait un espace entre parenthèses où devait être inscrit le montant en chiffres et un autre espace d'un peu plus d'un centimètre, au centre duquel on avait tiré un trait et qui, dans l'intention du Ministère, devait servir à inscrire en lettres le montant de la soumission.

La firme procéda consciencieusement à l'étude du cahier de charges, à l'analyse du projet et aux calculs nécessaires à l'établissement des coûts.

Le préposé aux soumissions, homme d'expérience qui n'en était pas à son premier projet, compléta alors la formule reçue du Ministère. Il le fit avec beaucoup d'attention. Il s'agissait d'un contrat de première importance pour la firme puisqu'il allait lui permettre de rentabiliser un système de répartiteurs et de patrouilleurs déjà en opération. Cependant, constatant que l'espace réservé pour inscrire en lettres le montant de la soumission était beaucoup trop étroit et que, en outre, il était traversé d'un trait qui semblait vouloir dire de ne rien écrire dans cet espace, il comprit que, comme il s'agissait d'une nouvelle formule, on n'exigeait pas pour ce contrat particulier, ainsi que cela se produit parfois pour des contrats provenant d'autres ministères, que le montant soit inscrit en lettres. Il se contenta donc d'inscrire clairement en chiffres, dans l'espace réservé à cet effet, le montant de la soumission.

À l'ouverture des soumissions, la firme s'avéra avoir présenté la plus basse proposition; elle s'attendait donc à recevoir le contrat. Devant le silence prolongé du Ministère, elle s'enquit par téléphone de ce qui se produisait. Elle apprit alors qu'une lettre, émanant du Ministère et qu'elle ne reçut jamais, lui annonçait, d'une part, que sa soumission n'avait pas été retenue parce que jugée non conforme et, d'autre part, que le contrat avait déjà été accordé à la firme se classant deuxième. Lors de cette conversation téléphonique, le fonctionnaire promit de faire parvenir une copie de cette lettre qui ne se rendit pas davantage à son destinataire. La firme s'adressa alors au Protecteur du citoyen.

Le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement invoqua plusieurs motifs pour justifier son attitude. Il souligna en effet qu'il se devait de « respecter son impartialité et de donner une chance égale à tous les soumissionnaires, d'appliquer rigoureusement la réglementation et la procédure habituelle d'appels d'offres pour les divers contrats de service ». Selon le Ministère, les instructions aux soumissionnaires indiquaient clairement que l'absence de l'inscription du montant de la soumission en lettres rendait la soumission non conforme. La firme concernée avait toujours, par le passé, présenté ses prix en chiffres et en lettres, elle ne pouvait pas ignorer que l'inscription en lettres était essentielle. Enfin, six des neuf soumissionnaires s'étaient conformés aux instructions. Dédommager le requérant créerait un dangereux précédent; aussi le Ministère lui suggéra-t-il d'intenter une poursuite en justice s'il se sentait lésé.

Évidemment, pour le Protecteur du citoyen il ne s'agissait aucunement de toucher au principe du respect intégral des conditions de validité de la soumission, tout comme il admettait que les instructions aux soumissionnaires contenaient l'exigence d'une mention en lettres du montant de l'offre. Notons cependant que l'avis aux soumissionnaires était formulé de façon ambiguë.

Le Protecteur du citoyen admettait également que la firme connaissait bien les règles de procédure du Ministère, mais la formule de soumission était nouvelle. La véritable question était donc d'établir si cette nouvelle formule pouvait induire en erreur: cela ne faisait aucun doute pour le Protecteur du citoyen. En effet, ce n'est pas par ignorance ou par oubli que le requérant n'a pas inscrit le montant de son offre en lettres; le contrat était trop important pour la firme pour qu'elle agisse de cette façon. Le préposé aux soumissions était un homme expérimenté qui a consciemment omis d'inscrire le montant en lettres, car il lui paraissait clair, d'après la formule de soumission, que cette exigence n'était pas retenue. D'ailleurs, trois des neuf soumission-

naires (1/3) ont compris la même chose et ont vu leur soumission déclarée non conforme pour la même raison. Le Ministère lui-même s'est empressé, à la suite de nos représentations, de produire une autre formule ne laissant place à aucune ambiguïté. La formule de soumission était donc de nature à induire en erreur sur un point que le Ministère considérait tellement essentiel que le défaut de s'y confirmer devait entraîner la non-conformité de la soumission. De ce fait, le Ministère ne pouvait échapper à sa responsabilité.

Par ailleurs, on ne peut accepter que le Ministère refuse de réparer un préjudice dont il est responsable, sous prétexte que, ce faisant, il créerait un dangereux précédent. L'argument basé sur le précédent ne pourrait être avancé que si le Ministère n'avait pas lui-même donné lieu au malentendu, cause du préjudice.

On ne saurait davantage accepter que le Ministère n'envisage de réparer le tort causé qu'à la suite d'un jugement de cour. Raisonner de la sorte, c'est faire bon marché de l'institution du Protecteur du citoyen dont un des avantages recherchés par l'Assemblée nationale est précisément d'éviter de judiciariser les rapports des citoyens avec l'Administration publique. De plus, alors que l'État peut se permettre de risquer des frais de justice et d'attendre des mois et même des années avant que la décision finale n'intervienne, le citoyen, qu'il soit personne physique ou morale, ne peut se permettre un tel luxe.

Le Ministère aurait pu corriger son erreur en déclarant nuls les appels d'offres, après avoir constaté que trois soumissionnaires sur neuf n'avaient pas inscrit en lettres le montant de leur soumission. Au lieu de cela, il a commis une autre erreur en accordant le contrat au deuxième plus bas soumissionnaire pour le seul motif que la soumission du requérant a été jugée non conforme. Ce dernier avait donc droit à des dommages et intérêts.

Devant le refus du directeur général de la Construction et de l'Aménagement de donner suite à la suggestion de réparer le tort causé au requérant, le Protecteur du citoyen s'est adressé au sous-ministre, le 31 mai 1984.

Le 8 août suivant, le sous-ministre confirmait l'attitude adoptée par son directeur général.

Le 26 septembre 1984, le Protecteur du citoyen écrivait au ministre des Affaires municipales, lui faisait part de sa position et l'invitait à réparer le tort causé.

Il s'ensuivit un nombre imposant de démarches autant écrites que téléphoniques, interrompues à la fin de l'année 1985 par les élections générales et le changement du ministre responsable de ce dossier. La recommandation du Protecteur du citoyen fut renouvelée au ministre actuel délégué aux Services et Approvisionnements le 24 janvier 1986. Toujours sans nouvelles le 13 mai suivant, le Protecteur du citoyen décida d'en aviser officiellement le Gouvernement, comme l'article 27 de sa loi constitutive l'invite à le faire. Finalement, le 2 septembre 1986, la Société immobilière du Québec informait le Protecteur du citoyen que le Gouvernement acceptait le principe de verser une indemnité au requérant, indemnité qu'elle était chargée de négocier avec lui. Dans de telles circonstances, le Protecteur du citoyen estima qu'il avait rempli son mandat et qu'il appartenait maintenant au requérant de poursuivre les démarches pour en arriver à une entente.

B- Les organismes

La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

1. Considérations générales

1.1 Les délais de réexamen

« Article 180 de la loi: Le Comité de retraite doit disposer de la demande de réexamen sans retard, et notifier par écrit sa décision au requérant. La décision doit être motivée. »

À l'occasion de quelques enquêtes effectuées à la demande de citoyens, nous avons été amenés à nous interroger sérieusement sur la diligence qu'on met à la Commission à disposer des demandes de réexamen ayant trait soit au nombre des années de service d'un cotisant, soit au montant de la pension, soit au traitement admissible, soit à d'autres sujets semblables. Nous avons donc institué une enquête systémique qui nous a révélé que les délais qu'ont à subir les cotisants dans l'attente d'une décision contestant celle de la Commission sont effectivement anormaux et inadmissibles.

Le délai moyen pour qu'une demande soit finalement adjugée se situe aux alentours de deux ans. Par ailleurs, selon une compilation de février 1987, sur 932 dossiers toujours en attente d'une décision, 379 demandes avaient été reçues en 1986, 125 remontaient à 1985, 223 à 1984, 100 à 1983 et 104 à 1982.

Pourtant, nous avons dû reconnaître que la Commission s'est efforcée, au cours des années 1985 et 1986, de réduire ces délais qu'elle considère elle-même déraisonnables. Diverses mesures furent mises en application: transfert des dossiers de la Direction des affaires juridiques au Service des cas spéciaux et des réexamens, embauche de per-

sonnel additionnel, cours de formation donné à ce même personnel, création d'un deuxième sous-comité à l'Éducation, sensibilisation de tout le personnel au problème des délais, rencontres entre tous les intéressés dans le but de solutionner le problème. Pourtant, rien n'y fit, la situation s'est à peine améliorée. Si bien qu'on est en droit de se demander si la source du problème ne se trouverait pas dans la structure elle-même.

On sait que, depuis 1983, la Commission est dotée d'un Comité de retraite paritaire comprenant notamment des représentants du Gouvernement, des représentants des syndicats ainsi que des diverses associations de salariés des secteurs public et parapublic. Les comités de réexamen auxquels le Comité de retraite est autorisé à déléguer certains de ses pouvoirs sont également paritaires. Tout démocratique qu'elle soit, cette structure n'apparaît pas très efficace pour régler rapidement les questions qui lui sont soumises. Les intérêts des parties sont souvent diamétralement opposés; c'est alors le cotisant qui attend une décision pour planifier sa retraite qui en souffre.

La partie syndicale estimera la Commission trop rigide dans l'application des lois et des règlements; les représentants du Gouvernement invoqueront le bien général en faveur d'une application stricte de cette même loi et de ces mêmes règlements. La partie syndicale juge inacceptable que des représentants de la Commission siègent comme membres des comités. On prétend qu'ils sont juges et parties. En outre, la structure permet difficilement que les membres des comités de réexamen puissent consacrer le temps requis au traitement des demandes pusique tous ont d'autres occupations. Dans ces conditions, les membres peuvent-ils vraiment acquérir les connaissances et l'expérience indispensables pour faire face à la diversité et à la complexité des lois et des règlements dont ils ont à tenir compte pour rendre leur décision?

Pour sortir de l'impasse, il faudrait d'abord que le règlement sur l'exercice des pouvoirs et la régie interne des comités de réexamen soit respecté. Tel n'est malheureusement pas toujours le cas. Ainsi, le règlement prévoit que les membres d'un comité de réexamen doivent se choisir un président. Or, ce ne sont pas tous les comités qui élisent un président, si bien que, là où il n'y a pas de président, personne n'est officiellement chargé de diriger les discussions. D'autre part, le réglement prévoit que les séances des comités doivent avoir lieu aussi souvent que l'intérêt l'exige, mais au moins à tous les deux mois. Ici encore tous les comités ne respectent pas cette norme. D'ailleurs, le règlement lui-même pourrait être amélioré. L'article 30 prévoit que, au cas où les opinions se partagent également, le dossier doit être référé au Comité de retraite. Pourquoi ne pas exiger la même chose quand, par exemple, une décision n'a pas été rendue après 90 jours.

Une pratique non réglementée s'est implantée en vertu de laquelle on nomme un substitut à chacun des membres des comités de réexamen. En cas d'absence du membre, le substitut est habilité à siéger à sa place. Certes, il n'est pas toujours apte à remplacer adéquatement le membre régulier, mais il reste que, dans l'hypothèse d'une absence prolongée, le substitut pourrait s'avérer fort utile. Le règlement devrait peut-être le prévoir.

On l'a noté — et les parties en cause en conviennent —, un des problèmes majeurs tient au manque de disponibilité des membres des comités de réexamen et à la difficulté qu'ils éprouvent à acquérir une expérience valable. Ne pourrait-on pas, comme il fut déjà suggéré, ne former qu'un seul comité composé de membres dont les seules occupations seraient de traiter les demandes de réexamen?

Peut-être aussi pourrait-on songer à une disposition analogue à celle qu'on retrouve à l'article 1066 *a)* de la Loi sur les impôts. On pourrait ainsi prévoir que, après un délai de 180 jours, une demande qui n'a pas reçu de réponse puisse être soit soumise à l'arbitrage dans le cas du Régime de retraite des employés du Gouvernement, soit portée en appel à la Commission des affaires sociales dans le cas d'un cotisant au Régime de retraite des fonctionnaires ou des enseignants. Enfin, n'y aurait-il pas lieu, à la lumière de l'expérience des trois dernières années, de remettre en cause toute la structure mise en place pour le règlement des demandes de réexamen? Une chose est certaine: la situation présente ne peut durer. Des citoyens sont lésés.

1.2 La timidité des directeurs de services

Il arrive parfois qu'une erreur manifeste ou purement technique, comme par exemple une erreur de calcul, se soit glissée dans la décision de la Commission. Nous suggérons alors aux fonctionnaires concernés de procéder à la correction. La plupart du temps, ils consentent à le faire. S'ils refusent, nous nous adressons alors au directeur du service. On nous oppose souvent dans ce cas l'article 179 de la loi qui prévoit un recours en réexamen. Cela revient à dire qu'on demande au citoyen d'attendre deux ans pour obtenir réparation. Dans ces conditions, il nous semble qu'un directeur, conscient de ses responsabilités à l'égard du public, ne devrait pas hésiter à apporter les corrections mineures qui s'imposent et éviter ainsi au citoyen un recours inutilement long et parfois onéreux.

1.3 La tenue des dossiers

La façon de tenir les dossiers donne lieu à des inconvénients aussi bien pour la clientèle que pour le personnel. La procédure suivie est la suivante. On constitue un dossier principal, appelé « dossier physique ». Tout service qui a besoin de documents pour poser un geste ou prendre une décision retire du dossier physique les pièces nécessaires et ouvre un dossier secondaire appelé « dossier véhicule ». Une fois l'étude terminée, le « dossier véhicule » est fermé et les documents replacés dans le « dossier physique ».

Cette façon de procéder présente l'inconvénient de morceler le dossier principal. Le personnel qui le consulte n'est pas renseigné adéquatement sur l'ensemble des problèmes posés par le cotisant ou bénéficiaire. Ainsi, il peut arriver, et la chose s'est produite, qu'un service réclame à nouveau du bénéficiaire un document qu'un autre service a retiré momentanément du dossier. Ces inconvénients pourraient être évités en consignant au dossier principal une liste des documents retirés.

2. Quelques cas particuliers

2.1 Une simple « erreur technique » de 22 159,87 $

Dossier # 86-53133

À la suite de l'acceptation d'un emploi au niveau fédéral, une employée ayant contribué à un régime de retraite provincial s'adresse à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances pour obtenir le transfert de son régime de retraite. Elle s'informe par la même occasion du montant accumulé à son crédit susceptible d'être transféré ainsi que de la possibilité d'un remboursement de ses cotisations.

Un fonctionnaire lui répond dans un premier temps que ses cotisations ne peuvent lui être remboursées. Pour sa part, le gouvernement du Canada lui réclame plus de 22 000 $ pour reconnaître la totalité des années de service qu'elle compte à son régime. La requérante trouve par ailleurs que la Commission tarde indûment à régler son dossier et elle s'en plaint au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé tout d'abord que l'information donnée par la Commission concernant le droit au remboursement des cotisations était erronée. Le Protecteur du citoyen demanda la correction de cette erreur et une lettre fut adressée à la requérante le 5 novembre 1986, lui indiquant le montant du remboursement possible calculé au 31 octobre 1986.

Une autre erreur fut décelée dans le document émis par le gouvernement du Canada quant au montant demandé pour effectuer le transfert. L'erreur fut également corrigée.

Enfin, la Commission informa la requérante qu'elle disposait à son acquis, pour fins de transfert, de la somme de 41 472,29 $, octroyant un crédit au fédéral de 8 ans et 9 jours. Comme la requérante avait cumulé au provincial un service total de 16,842 années, elle devait débourser la somme de 22 159,87 $ pour se voir créditer le solde de 8 ans et 298 jours. La différence paraissait énorme d'un régime à l'autre et le Protecteur du citoyen demanda une vérification des calculs.

Cette démarche permit de déceler qu'un facteur actuariel erroné avait été utilisé lors du premier calcul, facteur qui avait faussé les résultats. Le véritable montant disponible aux fins d'un transfert s'élevait à 64 778,08 $ et permettait à la requérante de faire reconnaître par le régime fédéral la totalité du service à son crédit, soit 16,842 années. Un nouveau délai de trois mois fut accordé à la requérante pour transmettre son acceptation de transfert.

Par ailleurs, la Commission a porté à l'attention du Protecteur du citoyen qu'un tableau des facteurs actuariels utilisés lors de calculs similaires a été complété dans le but justement de faciliter ces calculs complexes en réduisant la manipulation des données et, par conséquent, le risque d'erreur.

2.2 Deux cas similaires à dix ans d'intervalle (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Dossiers # 76-2938 et # 86-10236

Nous nous trouvons en présence de deux cas de même nature dans lesquels les requérantes ont subi un préjudice par suite d'une information erronée fournie par la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances. Voici l'essentiel de chaque cas.

Madame X songeait à mettre fin à sa carrière dans l'enseignement. Elle se présenta à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances en mars 1975 pour vérifier son admissibilité à la retraite à la fin de l'année scolaire. Après vérification de son dossier, la Commission lui confirma par écrit qu'elle était éligible à la retraite à compter du 1er juillet 1975. Madame remit donc sa démission à la fin de juin 1975 et présenta sa demande de pension. La Commission l'avisa au mois de septembre suivant que, contrairement à ce qu'on lui avait dit, elle ne recevrait qu'une pension différée à compter du 15 juin 1983. Il lui manquait

en effet une fraction d'année de service pour y avoir droit plus tôt. Malheureusement, il était alors trop tard pour songer à reprendre une fonction d'enseignante qui aurait permis à madame d'accumuler les jours manquants. Par l'intermédiaire de son syndicat, elle demanda alors la révision de cette décision. On lui répondit négativement le 5 mai 1976.

Au cours de l'année scolaire 1975-1976, madame compléta 25 jours de suppléance, se rendant ainsi éligible à recevoir sa pension à compter du 1er juillet 1976. Elle tint cependant à souligner que « le fait pour elle d'accepter l'application de sa pension au 1er juiller 1976 plutôt qu'au 1er juillet 1975 ne (constituait) en aucune façon la reconnaissance d'une absence de droit, mais (était) plutôt le résultat d'une lassitude toute compréhensible provoquée par les complications de son dossier ».

Le 28 octobre 1976, madame X demandait l'intervention du Protecteur du citoyen. Le 22 mai 1979, le président de la Commission ne donnait pas suite à la recommandation du Protecteur du citoyen de réparer le préjudice subi par madame. Il allégua que la Commission ne possédait pas le pouvoir de verser une compensation à un bénéficiaire pour un préjudice qu'il aurait pu subir en raison d'un acte fautif d'un membre de la Commission, puisqu'un tel acte ne libère pas le bénéficiaire de ses obligations de prudence.

Le cas de madame Y est plus récent. Le 1er mars 1985, elle demandait à la Commission la date exacte à laquelle il lui serait possible de prendre sa retraite sans pénalité et le montant de la pension qu'elle pourrait toucher. Le 28 mars suivant, la Commission lui indiqua le 4 avril 1986 comme date de retraite sans pénalité et l'informa qu'elle disposait, en plus de sa pension, d'un crédit de rente de 468,15 $ par mois. Sur la foi de ces renseignements, madame Y quitta son emploi le 20 septembre 1985 en préretraite. Le 17 décembre suivant, la Commission lui fit parvenir une confirmation de pension: aucun crédit de rente n'y était indiqué. Au contraire, la date de pension sans réduction était reportée au 27 février 1987. Puisque la requérante avait déjà démissionné, elle était maintenant considérée comme ayant choisi une pension anticipée, on réduisait donc de 968,60 $ le montant annuel de sa pension, ce qui évidemment sera récurrent aussi longtemps qu'elle sera bénéficiaire. Elle écrivit au président de la Commission pour se plaindre de cette grossière erreur et porta également plainte auprès du Protecteur du citoyen. La Commission admit le préjudice causé à cette bénéficiaire, mais prétendit toujours ne pas disposer de par la loi des pouvoirs nécessaires pour corriger une telle situation.

La Loi sur les régimes de retraite des employés du Gouvernement et des organismes publics est d'une telle complexité que, en dépit de l'adage « nul n'est censé ignorer la loi », il n'est pas déraisonnable de prétendre que très peu de personnes auxquelles elle s'applique en comprennent le contenu.

Dans de telles conditions, un cotisant qui demande une information auprès de l'organisme, officiellement mandaté pour administrer cette loi, est en droit de s'attendre à recevoir une réponse exacte et on ne saurait lui reprocher un manque de prudence s'il agit conformément à l'information reçue.

Dans les circonstances ci-dessus relatées, dans l'un comme dans l'autre cas, l'organisme s'était reconnu responsable du préjudice subi par les deux cotisantes.

Mais la solution proposée par son président était inacceptable. Il suggérait en effet aux requérantes de « se prévaloir des recours prévus aux articles 179 à 186 de la Loi sur le régime de retraite des employés du Gouvernement et des organismes publics ». Ces recours sont destinés à réviser une décision qui pourrait être erronée et non à réparer un préjudice. Or, il était clair que les requérantes ne satisferaient pas aux exigences de la loi pour se mériter la pension qu'on leur avait fait espérer. La question n'était pas là, mais bien dans la réparation du préjudice causé par les informations erronées; les recours prévus aux articles 179 à 186 étaient donc dans les circonstances totalement inadéquats.

Le président de la Commission administrative des régimes de retaite et d'assurances suggéra alors que, une fois ces recours épuisés, les deux retraitées se prévalent du recours civil prévu aux articles 1093 et 1094 du Code civil et cela, même si des frais considérables étaient à prévoir. Cette solution, précisément pour la raison donnée par le président, restait fort imparfaite.

N'était-il pas plus logique et plus conforme à l'équité que le Gouvernement réparât le préjudice causé sans attendre le jugement de la Cour qui, il faut bien le dire, pourrait être favorable au Gouvernement mais ne pouvait effacer l'injustice dont avaient été victimes deux citoyennes de bonne foi? Il est anormal qu'un citoyen soit contraint de recourir aux tribunaux pour espérer être dédommagé d'un tort que lui a causé un organisme gouvernemental qui reconnaît sa responsabilité. Nos lois ne devraient-elles pas d'ailleurs prévoir que, dans ces circonstances, l'organisme gouvernemental puisse réparer le préjudice dont il est l'auteur?

Après de longues démarches, surtout dans le premier cas, qu'il serait trop laborieux d'exposer ici

en détails, le Protecteur du citoyen revenait à la charge auprès du président de la Commission le 13 mai 1986 pour lui rappeler que mesdames X et Y s'étaient vues privées d'avantages pécuniaires importants par la faute de la Commission. Malheureusement, comme la réponse qui suivit était toujours négative, le Protecteur du citoyen décida d'en saisir le Gouvernement par un avis qu'il lui adressa le 18 juillet 1986.

Le Secrétaire général du Gouvernement confirma au Protecteur du citoyen le 3 octobre 1986 que la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances avait été invitée à revoir les dossiers en question, à la lumière d'une opinion du ministre de la Justice concluant qu'une indemnité devrait sans doute être versée à ces deux personnes.

C'est finalement en février 1987 que la Commission informa le Protecteur du citoyen que des sommes de 2 000 $ et de 7 000 $ avaient été offertes respectivement aux deux personnes concernées par ces erreurs. Évidemment, les montants proposés ne couvraient pas complètement tous les dommages subis mais respectaient un ordre de grandeur que le Protecteur du citoyen estima raisonnable dans les circonstances. Il appartenait, dès lors, aux retraitées de prendre une décision. Madame X n'a pas encore fait connaître la sienne et madame Y a accepté le chèque de 7 000 $ que la Commission lui a fait parvenir.

3. Améliorations suggérées

Qu'on s'assure que les dispositions du règlement sur l'exercice des pouvoirs et la régie interne du Comité de retraite soient respectées et qu'on y prévoie d'autres mesures de nature à aider la solution du problème que posent les délais à disposer des demandes de réexamen.

Qu'on considère la possibilité de constituer un seul comité permanent pour étudier les demandes de réexamen.

Qu'on s'assure que le dossier principal contienne toutes les indications nécessaires et présente en tout temps une image complète de la situation du cotisant ou bénéficiaire.

La Commission des affaires sociales

1. Considérations générales

1.1 Retard à fixer une audition ou à rendre une décision

Les délais pour fixer une audition ou pour rendre une décision constituent la majorité des requêtes qui sont soumises à notre attention. Une étude comparative de la situation qui prévalait en 1982-1983 par rapport à celle de l'année se terminant le 31 mars 1986, nous révèle ce qui suit.

• *Augmentation du nombre d'appels*

Le nombre d'appels reçus par la Commission chaque année n'a cessé de croître, notamment dans trois divisions, soit celles des régimes de rente, des accidents de travail et de l'assurance automobile.

En effet, l'on constate que la Division des régimes de rentes de la Commission a reçu, au cours de l'exercice 1982-1983, 496 déclarations d'appel. Ce chiffre a augmenté à 853 en 1985-1986. Il y a donc eu une croissance annuelle de 72 %.

À la Division des accidents du travail, le nombre de déclarations qui était de 1 805 en 1982-1983 est passé à 3 564 pour l'année 1985-1986. Le nombre a donc presque doublé, soit une croissance de 97 %. Malgré la création en 1985 de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles (loi 42), on est encore loin d'avoir traité toutes les demandes se rapportant à l'ancienne loi.

À la Division de l'assurance automobile, le nombre a plus que doublé. L'augmentation de 1986 par rapport à celle de 1983 étant de 122 %. En effet, le nombre de requêtes en 1982-1983 se situait à 475 par rapport à 1 055 en 1985-1986.

• *Augmentation du nombre de décisions*

Le nombre de décisions a également augmenté de façon substantielle en 1985-1986 par rapport à 1982-1983, soit à la Division des régimes de rente, 340 contre 280, à la Division des accidents du travail 1 607 contre 1 033 et à la Division de l'assurance automobile 585 contre 290.

• *Augmentation impressionnante de l'inventaire*

L'étude comparative des inventaires en fin d'exercice pour les années 1985-1986, par rapport à celle de 1982-1983, démontre un solde de 1 071 dossiers en cours à la Division des régimes de rente par rapport à 573; à la Division des accidents du travail, 7 668 par rapport à 3 730, et finalement à la Division de l'assurance automobile, 1 533 par rapport à 527. Globalement, pour toutes les divisions, la Commission devait supporter un nombre de dossiers en cours de 11 584 à la fin de 1985-1986 par rapport à 6 067 en 1982-1983. Il s'agit là d'une augmentation impressionnante de 5 517 dossiers de plus à traiter au début de la nouvelle année.

Il n'est pas étonnant qu'en de telles circonstances et malgré tous les efforts déployés pour contrer cet encombrement, les délais d'attente soient encore très longs. De sorte qu'en pratique, il nous faille constater qu'à toutes fins utiles ils n'ont pas été réduits de façon appréciable.

Mais comment faire accepter par exemple à un accidenté de la route que son appel ne pourra être entendu avant au moins un an, sans compter le délai probable additionnel de trois mois pour que la décision soit rendue et communiquée ? On sait d'autre part que la décision en révision a pu déjà exiger plusieurs mois d'attente après la décision de première instance.

En créant des tribunaux administratifs, le législateur voulait simplifier la procédure, réduire les coûts pour la victime et surtout en venir à une décision plus rapidement, particulièrement en matière de remplacement du revenu. À cet égard, il faut bien admettre qu'on est encore loin du but.

1.2 Deux mesures concrètes qui méritent d'être signalées

Il est maintenant possible à un appelant de produire par écrit à la Commission les motifs de force majeure qui justifieraient une inscription prioritaire sur le rôle des auditions. Ce mécanisme, discrétionnaire il est vrai, permet quand même de tenir compte des situations urgentes. Il est, à notre avis, un moyen susceptible d'améliorer sinon d'humaniser davantage les rapports de la Commission avec les appelants.

D'autre part, le nombre de demandes de remises a déjà diminué depuis que la Commission a pris l'initiative d'expédier l'avis d'audition trois mois au lieu d'un mois avant la date de comparution. Il s'agit d'une heureuse initiative de nature à limiter progressivement à un strict minimum le nombre de demandes de remises. Avant l'introduction de cette mesure, la Commission les estimait à 30 % du nombre total des causes inscrites au rôle.

2. Améliorations suggérées

Les améliorations que nous avons proposées dans le rapport annuel 1982-1983 conservent toute leur actualité. Brièvement elles se résument à ceci :

Qu'on accroisse encore le nombre des quorums par l'addition de nouveaux effectifs.

Qu'on étudie la possibilité de spécialiser les commissaires et les assesseurs, permettant ainsi, par l'expérience acquise, d'accélérer le traitement des dossiers.

Qu'on poursuivre les efforts entrepris pour réduire le nombre de remises. Il faudrait ici que les ministères et organismes intimés fassent leur part : il est totalement inadmissible que, pour éviter une décision défavorable, un organisme du Gouvernement abuse des remises.

Qu'on invite les ministères et organismes à étudier les décisions rendues pour s'y conformer dans des cas identiques et ainsi éviter de se retrouver inutilement devant la Commission et d'alourdir les rôles.

Que les décideurs en première instance et les diverses instances de révision assument pleinement leurs responsabilités sans compter sur la Commission des affaires sociales pour que, en cas d'erreurs, leurs décisions soient corrigées.

La Commission des normes du travail

1. Considérations générales

1.1 Lenteur du Service juridique

Nous avons constaté de longs délais dans le traitement de certains dossiers au Service juridique. Nous en avons fait part au directeur qui en a convenu ; il nous a par ailleurs informé de la mise au point d'un processus de contrôle informatisé de gestion des dossiers. Les quelques problèmes que nous avons détectés en 1986 ne devraient donc pas se reproduire en 1987.

1.2 Problème de communication

Il n'est pas toujours facile de communiquer avec les personnes qui font appel à la Commission dans un langage qu'elles peuvent comprendre. Certaines se sont plaintes de ne pas bien saisir les explications qu'elles reçoivent. Nous l'avons mentionné au directeur des Services juridiques qui s'est engagé à rappeler à son personnel l'importance d'utiliser un langage clair et simple dans leurs communications, même s'il n'est pas toujours facile de vulgariser des notions de droit parfois fort complexes.

1.3 Deux courants jurisprudentiels contradictoires

Les employés qui croient avoir été congédiés sans raison juste et suffisante peuvent, en certaines circonstances, demander à la Commission de référer le cas à un tribunal d'arbitrage. La démarche d'un employé auprès de la Commission doit toutefois être accomplie dans les 30 jours du congédiement. Or, il existe deux courants jurisprudentiels sur la façon de calculer ce délai. Le courant majoritaire prétend qu'il faut se référer à la date où il y a eu

effectivement rupture du contrat de travail, alors qu'un autre courant, minoritaire mais quand même important, se réfère à la date où l'employé a été avisé de son congédiement, même si celui-ci n'est devenu effectif qu'ultérieurement.

Cela pouvait donc donner lieu à des référés inutiles à un tribunal d'arbitrage, ce qui entraîne des frais également inutiles et pour l'employeur et pour l'employé qui doivent les supporter.

Il ne semble pas que ce problème puisse être solutionné par une disposition législative, puisqu'il s'avère improbable qu'une seule norme puisse être appliquée à l'ensemble des situations très diversifiées que l'on rencontre en pratique. Ce type de problème s'est d'ailleurs posé par rapport à d'autres articles où la jurisprudence est maintenant fixée. On croit à la Commission que le courant minoritaire va progressivement se dissiper dans un avenir prochain.

2. Quelques cas particuliers

2.1 Une procédure qui traîne depuis 1983

Dossier #86-10735

Le requérant reproche à la Commission de tarder à finaliser les démarches judiciaires pour forcer son ex-employeur à lui verser les sommes qui lui sont dues.

L'enquête a révélé que le requérant est l'un des 125 employés pour lesquels la Commission a servi une mise en demeure à la compagnie en novembre 1983, réclamant une somme d'au-delà 150 000 $. Au moment de l'enquête, en avril 1986, soit deux ans et demi plus tard, la procédure judiciaire en était encore au stade de la comparution de la compagnie défenderesse.

Appelée à expliquer une telle lenteur qui n'était manifestement pas attribuable au seul système judiciaire, la Commission a invoqué la maladie prolongée suivie du décès du procureur de l'employeur et la présence dans cette cause de plusieurs difficultés juridiques concernant l'application de l'article 82 de la Loi sur les normes du travail, qui était à la base de la réclamation dont il est ici question. C'est ce qui conduisait le procureur de la Commission à tenter d'obtenir un règlement hors cour. Il était toutefois évident qu'il n'y avait pas lieu d'espérer un règlement prochain, la compagnie n'ayant offert de payer que pour l'un des trois groupes d'employés concernés depuis plusieurs mois déjà sans subséquemment modifier sa position. Le procureur de la Commission a donc finalement convenu de prendre les dispositions nécessaires pour que les procédures judiciaires suivent leur cours normal.

2.2 Trop de souplesse confine au laxisme

Dossier # 85-53305

La Commission avait pris action contre l'employeur en avril 1985. Ce n'est toutefois qu'à la fin de mai 1986, soit plus d'un an plus tard, que la Commission a déposé une requête pour l'inscription d'une audition *ex-parte*, ce qui a conduit l'employeur à produire enfin une défense. La cause ne fut inscrite pour audition au mérite qu'au mois de septembre 1986 et elle n'a pas encore été entendue au moment d'écrire les présentes (avril 1987).

Que l'on ne se méprenne pas: on ne cherche pas ici à reprocher à la Commission d'appliquer avec souplesse les règles du code de procédure, en particulier en ce qui concerne les délais. Il ne faudrait toutefois pas qu'une souplesse de bon aloi se transforme en un laxisme qui serait inacceptable. Le processus complet, à partir du dépôt de la plainte d'un employé à la Commission jusqu'à ce que cette dernière lui verse les sommes obtenues en son nom par suite d'un jugement favorable, comporte déjà suffisamment de délais plus ou moins incompressibles pour qu'on ne cherche pas à éviter les délais purement administratifs.

2.3 Délai excessif et absence d'information

Dossier # 86-52628

Au mois d'août 1986, la requérante s'adresse au Protecteur du citoyen en reprochant à la Commission des normes du travail de tarder à lui transmettre la somme perçue en son nom.

L'enquête a révélé que la requérante faisait partie d'un groupe d'ex-employés d'une compagnie qui opérait deux établissements distincts. Par suite d'une mise à pied massive qui s'est transformée en congédiement collectif, l'employeur ayant été mis en faillite, la Commission avait réclamé au-delà de 60 000 $ au nom des employés concernés. Elle avait poursuivi conjointement l'employeur, la banque « X » et la compagnie de fiducie « Y », soutenant que la banque et la fiducie avaient continué les opérations de la compagnie, se rendant ainsi coresponsables des sommes dues aux employés en vertu de la Loi sur les normes du travail.

Au mois de février 1986, la Cour a prononcé un jugement dans lequel elle reconnaissait que la banque et la compagnie de fiducie avaient effectivement continué les opérations de l'entreprise, mais dans seulement l'un des deux établissements exploités par la compagnie. La somme réclamée par la Commission était donc réduite à 36 000 $.

Ainsi, plus de six mois après le prononcé d'un jugement favorable à la Commission contre deux compagnies indubitablement solvables, la requérante attendait toujours qu'on lui fasse parvenir les quelques centaines de dollars qui lui étaient dus. La Commission a expliqué que ce retard provenait d'une difficulté à répartir la somme accordée par la Cour, puisque certains employés, parties à la réclamation initiale, avaient travaillé aux deux établissements. Il fallait donc refaire certains calculs en vue de la répartition de la somme globale accordée. Il s'est même avéré nécessaire de procéder à une nouvelle vérification des faits pour quelques employés. Pendant tout ce temps, la Commission n'a émis aucun communiqué pour informer les employés concernés des difficultés qu'elle rencontrait. Finalement la requérante a pu recevoir son dû quelques semaines plus tard.

2.4 Référé prétendument inutile à l'arbitrage

Dossier # 86-51022

Le requérant reproche à la Commission d'avoir, à sa demande, consenti à désigner un arbitre devant entendre sa plainte pour congédiement injustifié, bien que sa demande ait été présentée tardivement; l'arbitre serait alors sans compétence de sorte que les frais encourus deviendraient inutiles.

L'enquête a révélé que le requérant s'est adressé à la Commission le 25 septembre 1985, contestant son congédiement. La Commission n'ayant pu parvenir à un règlement dans le délai de 30 jours prévu à la loi, le requérant lui a demandé de désigner un arbitre chargé d'entendre son grief. Dans sa propre déclaration, le requérant indique que sa cessation d'emploi est survenue le 31 août 1985, mais qu'il avait été avisé de son congédiement le 19 août 1985.

L'article 124 de la Loi sur les normes du travail prévoit que le salarié qui croit avoir été congédié sans cause juste et suffisante puisse soumettre sa plainte par écrit à la Commission dans les 30 jours de son congédiement. Dès le début de l'audition de son grief, il a alors découvert l'existence de deux courants jurisprudentiels sur la façon de calculer ce délai de 30 jours. L'ex-employeur a en effet invoqué un courant jurisprudentiel minoritaire voulant que le délai débute dès le moment où l'employé a été avisé de son congédiement à venir. En l'espèce, l'avis ayant été donné le 19 août et la plainte logée à la Commission le 25 septembre, le délai était expiré et le grief irrecevable.

Au moment où le requérant s'est adressé au Protecteur du citoyen, l'arbitre ne s'était pas encore prononcé sur la recevabilité du grief. En ce sens, la plainte du requérant était donc prématurée. Par ailleurs, puisqu'il existait un autre courant jurisprudentiel, de surcroît majoritaire, à l'effet que le délai devait être calculé à partir du jour de la rupture du lien contractuel, il était donc possible et même probable que l'argument d'irrecevabilité présenté par l'ex-employeur soit rejeté par l'arbitre. La Commission n'avait pas à se substituer à l'arbitre pour décider de cette question; en conséquence, elle a eu raison d'accueillir la demande de nomination d'un arbitre, puisqu'il était possible et probable qu'elle soit jugée recevable.

La Commission de la santé et de la sécurité du travail

1. Considérations générales

1.1 Les délais occasionnés par la nouvelle Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles

• *La nécessaire formation du personnel*

Pour qu'ils soient en mesure de s'acquitter convenablement de leurs tâches, les fonctionnaires chargés de l'application d'une nouvelle loi doivent se pénétrer de la philosophie qui l'inspire et se familiariser avec chacune des dispositions qu'elle contient. C'est à cette fin que, à la suite de l'adoption de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (L.R.Q., c. A-3.0001), la Commission de la santé et de la sécurité du travail a mis sur pied un programme de formation à l'intention de son personnel.

Cette initiative, qui s'imposait, n'a pas eu cependant que des effets bénéfiques. Soucieuse de réduire ses coûts d'opération, la Commission n'a pas jugé bon de remplacer les employés affectés au programme de formation si bien que le personnel resté en place pour traiter les réclamations s'est trouvé fort réduit. Il en est résulté une accumulation de dossiers en attente de traitement et, conséquemment, une extension des délais déjà trop longs. À titre d'exemple, signalons ce dossier où, faute de personnel disponible, on a dû attendre plus de trois mois avant qu'un fonctionnaire puisse s'en occuper (Dossier # 87-10395).

• *L'information déficiente aux employeurs et aux bénéficiaires*

Les fonctionnaires ne sont pas les seuls à devoir s'adapter aux exigences de la récente loi. Les bénéficiaires de même que les employeurs sont égale-

ment touchés par les dispositions qui leur imposent de nouvelles façons de procéder. Il eût été normal que la Commission les informât des procédures désormais en vigueur. On aurait ainsi évité que des paiements soient retardés en raison de l'absence de pièces rendues nécessaires par la nouvelle loi. Nous avons dû, à quelques reprises, intervenir pour réactiver certains dossiers qu'on avait expédiés à la voûte parce qu'il y manquait des documents que devait fournir l'employeur ou le travailleur[13].

• *Le retard à adopter le barème des dommages corporels*

Tous les dossiers impliquant un déficit anatomo-physiologique sont évidemment sujets à des délais de traitement considérables, puisque le barème des dommages corporels n'est toujours pas adopté[14]. Ces dossiers sont donc classés à la voûte dans l'attente du règlement, et ce depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi le 19 août 1985. Or, cette situation comporte de sérieux inconvénients dont il importe de rappeler ici les plus importants.

En cas de décès avant l'adoption du règlement, le travailleur n'ayant subi aucune expertise médicale, sa succession se verra privée du droit aux indemnités pour l'incapacité permanente dont il aurait pu être déclaré affligé.

Plus on tarde à adopter le barème, plus les intérêts dus, en vertu de l'article 323 de la loi, seront élevés et plus lourde évidemment sera la charge des employeurs qui devront assumer ces coûts.

Ce retard qui, en août 1987, aura duré deux ans, fait évidemment s'entasser les dossiers en attente; on imagine les délais qu'auront à subir les travailleurs avant que, dans chaque cas, on ait fixé, selon les normes du nouveau barème, le déficit anatomo-physiologique. Cet exercice nécessite habituellement deux ou trois mois. Quand le nouveau barème sera approuvé, vu l'imposant volume de dossiers à traiter et la pénurie d'experts, on peut s'attendre à ce que ces délais atteignent plusieurs mois.

Enfin, pour ne rien dire de l'angoisse qu'engendre l'incertitude, notons les inconvénients, parfois majeurs, que peut avoir à subir dans ces conditions un travailleur qui se voit privé, pendant plusieurs mois et même des années, des sommes qui lui sont dues.

Dans une lettre qu'il lui adressait le 24 octobre 1986, le Protecteur du citoyen signalait à la présidente de la Commission quelques-unes des conséquences de ce retard, devenu vraiment excessif, et la pressait d'intervenir pour que, dans les plus brefs délais, on mette fin à cette situation.

La présidente reconnut l'urgence du problème et la nécessité de le solutionner le plus tôt possible, mais elle rappelait aussi sa complexité et faisait état de certaines mesures pour tenter d'en atténuer les effets. C'est ainsi que, dans les cas évidents d'incapacité permanente et d'impossibilité pour les travailleurs accidentés de retourner au travail pour occuper le même emploi, la Commission n'hésite pas à les intégrer à ses programmes de réadaptation sociale. Cette mesure, sans doute, n'est pas à négliger, mais il faut bien admettre qu'elle laisse intact le problème pour tous ceux — et ils sont nombreux — dont les dommages corporels sont plus difficiles à évaluer. Ceux-là doivent attendre. Elle ne fait pas non plus disparaître les inconvénients dont nous avons parlé ci-dessus.

1.2 Les autres problèmes que pose la nouvelle loi

• *Le remboursement des trop-perçus*

L'article 224 de la nouvelle loi, au premier alinéa, prévoit que la Commission est liée par les conclusions du médecin traitant concernant entre autres la période prévisible de consolidation de la lésion professionnelle. Cependant, si la Commission entretient des doutes quant à la justesse de la conclusion du médecin traitant, elle peut exiger du travailleur qu'il se soumette à un examen d'un professionnel de la santé qu'elle désigne (article 213). La Commission pourra alors contester le rapport du médecin traitant si celui qu'elle obtient du professionnel de la santé de son choix en infirme les conclusions (article 214). Cette contestation se fera par le recours à un arbitre dont la décision lie la Commission (article 224); celle-ci devra alors, s'il y a lieu, modifier sa propre décision en conséquence, c'est-à-dire, par exemple, changer la date de consolidation de la lésion professionnelle préalablement établie.

Mais alors qu'advient-il des indemnités de remplacement de revenu versées, le cas échéant, après la date de consolidation établi par l'arbitre? Ces indemnités ont été versées indûment au travailleur puisque, en principe, il n'y avait droit que jusqu'à cette date. Par ailleurs, tant que le rapport du médecin traitant n'a pas été contredit par la décision de l'arbitre selon la procédure que l'on vient de décrire, la Commission est tenue de lui verser des

---

13 Dossiers # 85-12609, # 86-10038, # 86-10230, # 86-51567 et # 87-10730.

14 Il fut approuvé par le conseil d'administration de la Commission le 19 février 1987, publié dans la *Gazette officielle* le 28 mai 1987, mais en juillet 1987 il n'était toujours pas approuvé par le Gouvernement.

indemnités de remplacement de revenu, conformément au rapport du médecin traitant.

La Commission a choisi de récupérer ce trop-perçu.

Il nous semble que cette interprétation est trop sévère. En effet, le travailleur, sur la foi du rapport de son médecin traitant, lequel lie la Commission, ne peut retourner au travail puisque sa lésion n'est pas, en principe, consolidée. D'ailleurs le voudrait-il que son employeur ne l'accepterait pas. Il ne reçoit donc, pendant cette période, aucun revenu de travail et c'est en toute conformité avec la loi qu'il aurait droit à l'indemnité de remplacement de revenu pendant cette période. La lui retirer par la suite, c'est, on le comprend aisément, le placer dans une situation difficile qu'il ne pouvait pas prévoir. Nous croyons que la Commission devrait se montrer plus généreuse et réviser sa position sur ce point.

En effet, il ne s'agit pas d'une dette entrant dans la catégorie de celles que la Commission est tenue de recouvrer. Elle peut donc en faire remise conformément à l'article 437, « si elle le juge équitable en raison notamment de la bonne foi du débiteur ». La Commission ne devrait d'ailleurs pas hésiter à le faire puisque déjà, par l'article 363, le législateur lui indique fort bien ses intentions. En effet, même s'il ne vise pas les conséquences de l'arbitrage médical, par ce qui nous apparaît une lacune inexplicable, il prohibe la récupération d'indemnités versées en trop et déclarées indues par un bureau de révision ou la Commission d'appel. De plus, l'article 133, en pareil cas, ne fait obligation à la Commission de recouvrer le montant reçu sans droit que dans les cas où le travailleur a agi avec négligence ou mauvaise foi, ce qui ne vise nullement le cas qui nous occupe.

• *L'indemnité des 14 premiers jours*

L'article 60 de la loi prévoit que l'employeur doit verser à un travailleur accidenté, incapable d'exercer son emploi, pour les 14 premiers jours de son absence du travail, une indemnité équivalent à 90 % de son salaire net. La Commission doit alors, selon ce même article, rembourser l'employeur des sommes ainsi versées.

Mais il arrive que l'employeur, par mauvaise foi ou autrement, se refuse ou néglige de se conformer à l'article 60; la Commission, par ailleurs, n'étant pas techniquement autorisée à verser directement au travailleur les sommes qu'il devrait recevoir de son employeur, se refuse à le faire. Le travailleur se trouve alors contraint de poursuivre son employeur pour obtenir son dû.

Cette situation nous paraît d'autant plus inacceptable que les indemnités dues par l'employeur pour les 14 premiers jours d'incapacité n'entrent pas dans la notion de « petite créance » prévue à l'article 953 du Code de procédure civile et ne peuvent donc être réclamées selon la procédure de recouvrement des petites créances. Il en résulte pour le travailleur des frais et des délais qui pourraient aisément être évités si la Commission était autorisée à verser elle-même directement au travailleur l'indemnité des 14 premiers jours, quitte à intenter contre l'employeur les poursuites pénales appropriées en vertu de l'article 458 de la loi.

Le Protecteur du citoyen demande donc au ministre du Travail, responsable de l'application de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, de voir à faire modifier l'article 60 de la loi pour que la Commission soit en mesure de prendre la relève si un employeur refusait ou négligeait d'assumer la responsabilité qui lui incombe à ce chapitre.

• *Une limitation fonctionnelle qui ne donne pas droit aux programmes de réadaptation*

Par le jeu combiné des articles 145 et 169 de la loi, on en arrive à une situation qui semble juridiquement incontestable, mais difficilement compréhensible. En effet, l'article 169 prévoit la possibilité pour un travailleur incapable d'exercer son emploi, en raison d'une limitation fonctionnelle provenant de la lésion professionnelle dont il a été victime, d'être admis à un programme de réadaptation qui le rendrait capable d'exercer son emploi habituel ou un emploi équivalent. Mais l'article 145 exige, pour que puisse s'appliquer l'article 169, que le travailleur ait subi une atteinte permanente à son intégrité physique ou psychique.

Il résulte du jeu combiné de ces deux articles qu'un travailleur qui a été victime d'une lésion professionnelle consolidée, c'est-à-dire qui, aux yeux de la Commission, n'affecte pas de façon permanente son intégrité physique ou psychique, ne peut pas avoir accès aux programmes de réadaptation, et cela même si sa lésion le rend incapable de reprendre son travail.

Le cas s'est produit chez un travailleur[15] qui a subi une rechute en 1985 et qui fut déclaré, tant par son médecin que par celui de la Commission, inapte à reprendre son emploi antérieur à cause des limitations fonctionnelles découlant de sa lésion professionnelle. Pourtant la Commission a dû refuser de l'admettre à quelque programme de réadaptation

15 Dossier # 86-52701

sociale que ce soit, car les deux médecins ont dû conclure à l'absence d'atteinte permanente à l'intégrité physique ou psychique.

Cette conception du système d'évaluation des atteintes permanentes à l'intégrité physique ou psychique est difficile à comprendre. Comment, en effet, envisager qu'il soit possible de nier l'existence d'une telle atteinte tout en reconnaissant qu'un travailleur est incapable d'exercer son emploi en raison d'une limitation fonctionnelle qui provient de la lésion professionnelle dont il a été victime.

Cela est d'autant plus étonnant que cette conception se retrouve dans une loi dont l'objectif est de réparer les conséquences qu'entraîne pour un travailleur la lésion professionnelle dont il a été victime (article 1), et qui fonde principalement l'indemnisation du travailleur accidenté sur son incapacité d'exercer son emploi. Dans ces conditions, on ne comprend pas que le même législateur prive le travailleur, qui se retrouve dans la situation décrite, du bénéfice des programmes de réadaptation. C'est pourtant bien là la conclusion à laquelle conduit l'étude des articles 145 et 169 de la loi.

Le Protecteur du citoyen a donc toute raison de croire qu'il s'agit d'une lacune involontaire que le Parlement devrait corriger et c'est pourquoi il invite le ministre du Travail à présenter une modification à la loi actuelle pour remédier à cette lacune.

2. Améliorations suggérées

Que la Commission se préoccupe d'informer les bénéficiaires et les employeurs des dispositions de la nouvelle loi et de la nécessité de produire certains documents pour que leur dossier puisse être étudié.

Si ce n'est déjà fait, que le Gouvernement procède dans les plus brefs délais à l'adoption du règlement établissant le barème pour les déficits anatomo-physiologiques.

Que la Commission s'abstienne d'exiger le remboursement des sommes versées au-delà de la date de consolidation fixée par l'arbitre, lorsque cette date est plus rapprochée que celle apparaissant au rapport du médecin traitant.

Que le ministre du Travail présente une modification à l'article 60 de la loi qui permettrait à la Commission de verser directement au travailleur l'indemnité couvrant, selon cet article, les 14 premiers jours d'absence au travail.

Que le ministre du Travail présente une modification à l'article 145 de la loi pour prévoir que l'accès à la réadaptation soit également ouvert au travailleur qui n'a subi aucune atteinte permanente à son intégrité physique ou psychique, si une limitation fonctionnelle résultant de sa lésion professionnelle l'empêche de reprendre l'exercice de son emploi.

La Curatelle publique

1. Considérations générales

Au cours de l'année, nos services ont été invités, dans le cadre de la révision de la Loi sur la Curatelle publique, à préparer un bref rapport faisant état des problèmes auxquels il nous semblait que cette institution se trouvait confrontée.

Nous l'avons fait volontiers non sans rappeler cependant les limites des observations que nous sommes en mesure de faire. Celles-ci proviennent, en effet, des seuls dossiers, environ 200, que nous avons eu à traiter au cours des quatre dernières années. Si on tient compte du fait que ces dossiers portent sur divers sujets, on réalisera vite que nos constatations ne peuvent être que fragmentaires et donner lieu à des conclusions présentées avec toutes les réserves qu'impose un échantillonnage aussi restreint.

Malgré tout, nous avons pu reveler certaines lacunes dont le présent rapport n'insistera que sur les deux plus importantes.

1.1 L'administration en vase clos

Personne ne songe à contester le caractère confidentiel des dossiers de la Curatelle publique, mais, d'une part, l'obligation qui en découle doit être conciliée avec celle de la transparence à laquelle aucune administration publique ne saurait, en saine démocratie, se soustraire et, d'autre part, cette confidentialité ne doit pas servir de prétexte à une administration cachotière, repliée sur elle-même et sans contact avec le milieu. Malheureusement, le Curateur public a choisi, pour, prétendait-il, assurer au maximum la protection de ses administrés, de se retrancher dans ses quartiers et de laisser filtrer à l'extérieur le moins d'informations possibles sur son administration.

Cette attitude, dont il a eu à souffrir, le Protecteur du citoyen l'avait dénoncée dans son rapport de 1984; elle ne s'était d'ailleurs pas manifestée uniquement à l'égard du Protecteur du citoyen: d'autres ont eu à se heurter au mur de silence qui entourait l'administration de la Curatelle et, parmi ceux-là, il faut signaler, au premier chef, ceux qui se trouvaient directement concernés par l'administration de la Curatelle.

1.1.1 L'administré lui-même

De par sa vocation, la Curatelle publique est au service d'une clientèle extrêmement fragile et à peu près complètement démunie. Les fonctionnaires sans doute en sont conscients, mais la routine, la fréquentation quotidienne des malades et les impératifs de l'efficacité administrative peuvent à la longue émousser cette conscience et, sinon les endurcir, du moins réduire leur sensibilité à l'extrême précarité psychologique dans laquelle se retrouvent les personnes dont ils sont chargés de surveiller les intérêts. C'est pourquoi il ne nous paraît pas inutile de leur rappeler cette donnée fondamentale qui doit conditionner à tous les instants leurs faits et gestes.

Déjà handicapés par des facultés intellectuelles affaiblies, les « clients » de la Curatelle sont extrêmement vulnérables à plus d'un point de vue. L'angoisse trouve chez eux un terrain fertile pour se développer. La moindre contrariété engendre la crainte, la méfiance, l'anxiété et autres troubles psychiques qu'ils ont du mal à contrôler.

Dépourvus de leurs biens dont ils ont perdu l'administration *au profit, pensent-ils*, d'un administrateur qui leur fut imposé, ils doivent subir des contrôles dont ils ne comprennent pas toujours la nécessité et qui leur apparaissent souvent comme des injustices dont ils sont victimes.

Dans ce contexte, que les fonctionnaires de la Curatelle connaissent bien, il est d'une importance capitale que tous ceux qui entretiennent des rapports avec ces malades s'efforcent de réduire au maximum les occasions génératrices de tensions et de frustrations. On ne peut ici raisonner comme on le ferait s'il s'agissait de personnes en possession de toutes leurs facultés. Il ne faut pas hésiter, dans la mesure du possible, à aller au-delà de ce qui pourrait être strictement requis par le bon sens. En particulier, on devrait se faire un devoir non seulement d'informer les administrés de tout ce qui les concerne, mais également de leur fournir toutes les explications nécessaires à la compréhension des gestes qu'on pose en leur nom. Toujours, bien sûr, sous la réserve de la capacité intellectuelle de la personne concernée.

Certaines expériences que nous avons vécues dans l'un ou l'autre dossier nous ont donné à croire qu'il n'est pas inutile de rappeler ces évidences, sans doute connues, mais parfois oubliées.

Ainsi, dans un cas en particulier[16], un administré avait, avant de se retrouver sous la tutelle du Curateur public, connu des démêlés avec la justice. Il eût été normal que le fiduciaire chargé de son dossier voit à le mettre au courant de l'évolution des procédures judiciaires l'impliquant. Maintenu dans l'ignorance, l'administré a dû se plaindre au Protecteur du citoyen qui a incité le fiduciaire à établir avec son protégé des contacts plus suivis.

1.1.2 La famille

Bien que ni la loi ni le règlement n'imposent au Curateur public l'obligation d'avertir la famille de son pupille qu'il est devenu le protecteur des droits inhérents à sa personne et administrateur de ses biens, la nature même des choses exige qu'un tel avertissement soit donné le plus tôt possible. Il faut se souvenir que, pour les proches parents, le Curateur public est un étranger que l'on perçoit souvent comme un intrus qui s'arroge des pouvoirs qui devraient leur revenir. Cette suspicion peut donner lieu à une grande méfiance, alors que de bonnes relations avec la famille de l'administré sont essentielles pour assurer le bon fonctionnement de la curatelle. Si la famille indisposée refuse sa collaboration, il est à prévoir de nombreuses difficultés qui se traduisent finalement par des délais indus au préjudice de l'administré.

Certes, il peut arriver qu'un avis, antérieur à la confection de l'inventaire, incite des parents peu scrupuleux à divertir certains biens du patrimoine de l'administré ; c'est, sans doute, ce qui explique l'extrême discrétion du Curateur. Mais nous pensons que c'est là un risque à prendre qui, d'ailleurs, par des mesures appropriées, pourrait être assez facilement contrôlé et qui, de toute façon, ne saurait être généralisé au point où il faille pénaliser toutes les familles concernées.

Nous avons aussi rencontré un certain nombre de cas[17] où le Curateur public s'est permis de procéder à la vente des biens meubles ou immeubles de l'administré sans avoir jugé bon d'en aviser la famille. Encore ici aucune obligation légale ne le contraint de le faire. Mais on met quand même en vente entre autres des souvenirs de famille que certains membres de la famille auraient pu souhaiter conserver, ne serait-ce que pour la valeur sentimentale qu'ils représentent. Parfois on aurait aimé pouvoir les remettre au malade une fois sa santé rétablie.

Des gestes de ce genre ne sont pas de nature à promouvoir de bonnes relations avec la famille de l'administré.

16 Dossier # 82-55014

17 Dossiers # 84-50721, # 85-51159, # 85-51715, # 86-11695 et # 86-50220

1.1.3 Les créanciers et débiteurs de l'administré

Le créancier, qui voit les biens de son débiteur confiés à l'administration de la Curatelle publique, entretient spontanément de sérieux doutes quant à la valeur de sa créance. Cela implique, en effet, que le débiteur n'a peut-être pas été aussi consciencieux qu'on aurait souhaité. Il importe donc qu'il soit le plus rapidement possible informé de ses chances, plus ou moins bonnes, de réaliser sa créance. Or, nous avons relevé des cas[18] où plusieurs mois se sont écoulés entre la présentation par le créancier de la preuve de sa créance et l'avis de la Curatelle l'informant de ce qu'il en adviendrait. Le fiduciaire, nous semble-t-il, devrait accuser la réception de la preuve de la créance, ce qui, de façon générale, ne se fait pas.

Autre source de frustration: les retards qu'on accuse dans l'émission des chèques couvrant les frais d'hébergement. Parfois cela est dû à la réception tardive des allocations ou des diverses pensions auxquelles les administrés peuvent avoir droit. Dans ces cas, on devrait aviser la personne responsable de l'hébergement et lui expliquer les raisons du retard. Peut-être même le Curateur pourrait-il consentir une avance, assuré qu'il serait, dans de telles circonstances, d'être remboursé. Chose certaine, l'inaction du Curateur est source de tensions tant entre le propriétaire du centre d'accueil et l'administré qu'entre l'administré et son fiduciaire.

On ne semble pas, à la Curatelle, être sensible aux désagréments que peuvent causer des retards à acquitter les dettes d'hébergement. Ainsi, dans un cas en particulier[19], on a omis, pendant trois mois, d'émettre les chèques destinés à couvrir les frais d'hébergement d'un administré. On nous a donné comme raison de ce retard le fait que la personne qui était chargée de ce travail avait été mutée à un autre service.

Par ailleurs, le Curateur se refuse systématiquement à donner aux débiteurs quittance de leurs dettes lorsque celles-ci ont été contractées avec l'administré avant sa prise en charge par le Curateur. On impose ainsi aux débiteurs l'obligation de se présenter au tribunal et, conséquemment, d'encourir des frais additionnels pour obtenir soit une quittance soit encore une mainlevée de l'hypothèque garantissant le prêt. Il nous semble pourtant que reconnaître le paiement d'une dette fait partie des fonctions d'un administrateur.

De récents développements dans l'attitude du Curateur public nous laissent croire cependant que, dans les cas où les originaux de toutes les preuves de paiement sont fournies, on accepterait d'émettre une quittance.

1.1.4 Les organismes du réseau des affaires sociales, le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu et la Commission d'assurance-chômage

Il ne s'agit plus des personnes directement concernées par la Curatelle mais bien des organismes qui, par une liaison étroite avec celle-ci, seraient en mesure d'apporter leur contribution à un meilleur service à la clientèle. Malheureusement, l'attitude dénoncée ici, qui, jusqu'à ces derniers temps, a prévalu chez le Curateur public, a inhibé toute entreprise efficace de collaboration avec les divers intervenants du milieu des affaires sociales. Il en est résulté des conséquences néfastes pour les protégés de la Curatelle: ni le Curateur public, ni le travailleur social, ni le centre d'accueil, ni même les bénévoles ne se sentent responsables de la garde de la personne sous curatelle publique; conséquemment, celle-ci se retrouve, en fait, sans protection non seulement contre ceux et celles qui pourraient abuser d'elle, mais encore contre elle-même.

Pour éviter pareille situation, il serait souhaitable que des mécanismes de concertation soient mis en place à la suite d'ententes-cadres convenues entre les autorités de la Curatelle et les divers organismes publics assumant des responsabilités sociales. Bien que le Curateur public ne soit pas officiellement chargé de la garde de la personne de ses administrés, il n'en a pas moins, de par sa loi, « sur la personne et sur les biens du malade, [...] les pouvoirs et obligations d'un tuteur » (article 7). À ce titre, il nous semble qu'il lui appartient de prendre l'initiative de conclure de telles ententes. Nous ne parlons pas ici d'ententes particulières, comme celles qui existent présentement relativement à l'administration des biens, dont la légalité, d'ailleurs, est pour le moins douteuse, mais bien d'ententes-cadres qui lieraient toutes les institutions du réseau et qui verraient à assurer une protection physique, financière et morale la plus parfaite possible à toute personne dont l'état mental a rendu nécessaire sa prise en charge par la Curatelle publique.

Nous pensons, en particulier, à ces personnes dont les facultés ne sont pas suffisamment perturbées pour qu'elles soient internées en vertu de la Loi sur la protection du malade mental, mais qui ne sont pas non plus suffisamment saines pour qu'on

18 Dossiers # 84-11548 et # 85-10003

19 Dossier # 86-56733

puisse être assuré qu'elles ne courent aucun risque en vivant seules. Ces personnes sont alors exposées à toutes sortes de mésaventures de nature à mettre en danger leur propre sécurité ou encore, en raison de comportements irrationnels, à leur causer de sérieux ennuis. Personne cependant ne s'en préoccupe parce que personne n'a été officiellement mandaté pour ce faire.

Le Curateur public ne devrait-il pas aborder cette question avec les divers intervenants et, au moyen d'une entente-cadre liant l'ensemble du réseau des Affaires sociales, confier la responsabilité de veiller sur le bien-être de ces personnes à l'un ou l'autre organisme de ce réseau? Nul doute que les centres locaux des services communautaires pourraient être d'un précieux secours.

Des ententes pourraient et devraient également être conclues avec le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu pour que les bénéficiaires d'aide sociale sous curatelle publique ne se retrouvent pas sans argent ou privés de ce à quoi ils auraient droit à cause de problèmes administratifs qu'une étroite collaboration pourrait éviter.

On conçoit aisément que le Curateur public, qui doit traiter des milliers de dossiers de bénéficiaires, ne soit pas soumis aux mêmes règles que les individus qui n'ont à s'occuper que de leur propre cas. Des bénéficiaires se sont vu refuser l'aide sociale à laquelle ils auraient eu droit parce que leur demande a été formulée en retard. Mais comment exiger du Curateur public qu'il produise les formulaires de demande d'aide sociale dans les délais impartis pour les demandes individuelles? Il nous paraît clair que le Curateur public devrait bénéficier d'un statut particulier. Pour cela une entente prévoyant des mécanismes de concertation avec les responsables de l'aide sociale s'avère indispensable.

On pourrait faire la même observation par rapport à l'assurance-chômage. En l'absence de statut particulier en faveur du Curateur, certains administrés ont perdu des sommes importantes en raison des délais qu'on a mis à présenter leur demande.

Au fond, ce que nous demandons ici, c'est le décloisonnement de l'institution, l'ouverture au milieu, l'intégration des services de la Curatelle publique à l'ensemble des services de notre système social et l'utilisation de toutes les ressources disponibles pour le plus grand bien de tous ceux que la vie a contraint de s'en remettre aux bons soins et souvent au bon vouloir du Curateur public.

L'hermétisme dont on a fait preuve dans le passé, plutôt que de créer l'image d'une institution respectueuse de l'intimité de ses protégés, a, au contraire, mérité à la Curatelle la réputation d'une institution cachotière, soucieuse de ne rien laisser filtrer qui pourrait lui être nuisible.

1.2 Les délais

Nous avons déjà dit que, compte tenu de la diversité des problèmes qui nous sont soumis et du nombre relativement restreint de dossiers que nous avons à traiter, il nous est difficile de tirer des conclusions d'ensemble. À cela, et mises à part les observations que nous avons faites dans le paragraphe précédent, une exception. Une exception qui nous apparaît majeure et qui peut être la source d'un grand nombre de lésions qu'il nous a été donné de constater chez les personnes dont les biens sont confiés à l'administration du Curateur public. Il s'agit des délais, parfois démesurément longs, qui marquent, à peu près à toutes les étapes, le cheminement d'un dossier. C'est sur ce problème surtout que nous allons attirer l'attention dans les pages qui suivent.

Il nous faut cependant en toute justice préfacer nos remarques d'une observation qui s'impose. On ne pourra jamais offrir à la Curatelle publique une qualité de services qu'exige pourtant le caractère particulier de la clientèle qu'on lui confie tant qu'on ne sera pas décidé à augmenter ses effectifs. Il y a indiscutablement à la Curatelle publique une pénurie évidente de personnel. Qu'on songe simplement au fait que 17 fiduciaires seulement sont chargés des quelque 16 000 dossiers de la Curatelle et on comprendra que les administrés sont condamnés à voir leurs dossiers s'entasser sur la pile d'attente.

Aussi sensible puisse-t-il être à la lourde tâche qu'on impose aux fonctionnaires concernés, le Protecteur du citoyen doit tout de même dénoncer cette situation. Car, quelles que soient les raisons qu'on puisse invoquer, des citoyens n'en sont pas moins lésés.

1.2.1 Les délais avant l'administration proprement dite

En raison des diverses vérifications qui doivent être effectuées, il s'écoule d'ordinaire un minimum de trois à huit semaines entre la réception du certificat d'incapacité à la Curatelle et la confection de l'inventaire. Ce délai déjà beaucoup trop long l'est encore davantage dans les régions éloignées des grands centres.

Pendant tout ce temps évidemment, des proches ou des tiers peu scrupuleux peuvent détourner à leur profit les biens de l'administré. De plus, il se trouve sans ressources s'il ne dispose pas d'économies; souvent il doit emprunter pour survivre.

L'inventaire complété, le cheminement du dossier dans les divers services de la Curatelle retarde d'autant le début de l'administration réelle. De fait, il s'écoule d'ordinaire plusieurs mois avant qu'un fiduciaire, véritable administrateur des biens, ne soit nommé.

1.2.2 Les délais au cours de l'administration

La gestion commencée, les délais ne disparaissent pas pour autant. En voici quelques exemples: une année pour reconnaître une créance pourtant dûment prouvée[20]; 2 ans pour finaliser la vente d'un immeuble indivis[21]; 3 ans pour arrêter le type d'action à intenter[22]; 18 mois pour procéder à la vérification de titres de propriétés[23]; 8 mois pour donner suite à une offre d'achat de meubles[24].

Ces délais sont dus, en partie, à la nécessaire consultation des professionnels dons l'expertise est requise pour la prise de décisions sages et éclairées. Ceux-ci ne répondent pas toujours avec la célérité qu'on souhaiterait. Cependant, on réussirait sans doute à accélérer le processus de consultation si on mettait en place, ce qui n'existe pas actuellement, un système de relance lorsque les informations demandées tardent à venir. Peut-on taxer les fonctionnaires de négligence? Vu la surcharge de travail qu'on leur impose, il est difficile de le dire. Mais il est certain que des délais aussi importants que ceux mentionnés ne sauraient être tolérés.

Nous avons fait ci-dessus allusion à l'enquête que la Curatelle peut être amenée à entreprendre avant qu'un fiduciaire ne soit affecté à l'administration des biens de l'administré. Mais, en cours d'administration, d'autres enquêtes peuvent s'avérer nécessaires pour assurer par exemple la protection et la conservation des biens d'un administré.

Ici, non seulement accuse-t-on des délais considérables, mais la qualité du travail effectué par les enquêteurs s'en trouve affectée. En effet, pour tenter de réduire les délais des enquêtes en attente, on procède parfois d'une façon très sommaire: on se contente des premières constatations sans prendre la peine ou le temps d'approfondir et de vérifier l'exactitude des informations que l'on recueille.

Le problème se pose avec encore plus d'acuité dans les régions éloignées. Pour éviter le temps perdu à voyager, les enquêteurs sont portés à concentrer leurs activités dans les grands centres de Montréal et Québec et à reporter à plus tard les visites qu'ils doivent faire en province. Pendant ce temps, des immeubles inhabités se détériorent[25] et sont en proie au vandalisme. Citons un cas où un immeuble est resté inoccupé pendant quatre ans parce qu'on a tardé à procéder à l'arpentage du terrain; il a subi des détériorations considérables et son propriétaire s'est trouvé privé du fruit de la location pendant toute la période de vacance[26].

Pour régler ce problème, peut-être faudrait-il songer à la régionalisation des services de la Curatelle. Entre-temps, le Curateur pourrait certainement faire un meilleur usage des services que sont en mesure d'offrir les diverses ressources locales du réseau des Affaires sociales. Sa propre loi, à l'article 21, lui permet en effet de déléguer ses pouvoirs d'enquête à toute personne qu'il désigne. Il y aurait là une solution, du moins temporaire, aux problèmes qu'ont à subir les habitants des régions éloignées.

Enfin, comme toute personne qui administre les biens d'autrui, le Curateur public est tenu de rendre compte de sa gestion. La loi lui en fait une obligation annuelle, à la demande de l'administré et de sa famille. Il va de soi que, une fois la demande déposée, le Curateur devrait s'empresser d'y donner suite. La confiance, essentielle à de bons rapports avec l'administré et sa famille, est ici en cause. Or, nous avons relevé plusieurs cas où on a mis entre 2 et 12 mois avant de produire le bilan financier demandé[27].

Quand il s'agit de la reddition finale d'un compte mettant un terme à l'administration du Curateur, la question est encore plus grave. D'une part, la personne qui a recouvré l'administration de ses biens ne peut ni s'en servir, ni en disposer avant la reddition de compte et, d'autre part, la Curatelle a comme politique de ne pas verser d'intérêts pendant le temps où les biens se trouvent captifs entre ses mains.

1.3 Autres lacunes

Le rapport dont il fut question au début de ce chapitre relevait d'autres lacunes qui ne nous sont pas apparues aussi capitales que les deux questions

20 Dossier # 85-51095.

21 Dossier # 86-10471.

22 Dossier # 85-52678.

23 Dossiers # 85-50105 et # 85-52440.

24 Dossier # 85-10967.

25 Dossiers # 84-51510 et # 84-11620.

26 Dossier # 82-51621.

27 Dossiers # 84-51513 et # 85-50492.

dont nous venons de traiter, mais qui posent quand même des problèmes auxquels on devrait s'attaquer. Nous en traiterons brièvement.

1.3.1 La formation du personnel

Nous avons signalé la pénurie du personnel; nous devons ajouter que ce personnel n'a pas toujours la formation requise pour les fonctions qu'il doit exercer. Par exemple, nous croyons qu'en plus d'une solide formation en gestion des affaires, les fiduciaires devraient posséder une connaissance de base des différents problèmes de droit susceptibles de se poser. Ils seraient alors en mesure de pouvoir les identifier et, s'il y a lieu, de les soumettre au conseiller juridique.

En outre, il ne semble pas que les fiduciaires reçoivent quelque formation que ce soit en psychologie et, en particulier, en psychologie des malades mentaux. Cela nous paraît être une lacune importante que l'on devrait s'appliquer à combler le plus rapidement possible.

1.3.2 Les anomalies du tarif d'honoraires

Dans un cas qui nous fut soumis, le Curateur a encaissé 350 $ pour avoir ouvert un dossier et rédigé quelques lettres. Le montant n'est pas, en soi, exorbitant, mais, quand il doit être pris à même un actif de 800 $, on peut comprendre les créanciers qui crient à l'injustice devant le peu d'argent qui reste pour réaliser leurs créances[28].

Dans un autre dossier[29], le Curateur a touché 15 000 $ pour avoir encaissé un seul chèque.

Une révision du tarif s'impose. Il faudrait établir un seuil à la valeur du patrimoine à gérer, en deçà duquel aucun honoraire ne serait exigible, fixer un montant absolu maximum pour les transactions rémunérées au pourcentage de la valeur et exiger que l'administration se prolonge pendant un certain nombre de mois pour pouvoir charger le tarif prévu pour l'administration d'une année.

1.3.3 La révision du certificat d'incapacité

Dossier # 86-11353

Un cas nous fut soumis où une personne, ayant souffert de troubles psychiques, fut déclarée incapable.

À la suite de traitements psychiatriques sur une période de six mois, elle a recouvré complètement la santé. Elle reprit alors l'administration de ses biens, mais, une quinzaine d'années plus tard, elle découvrit qu'elle se trouvait juridiquement toujours soumise à la juridiction du Curateur public. Le psychiatre avait omis d'annuler le certificat d'incapacité.

D'autres personnes sont, peut-être, dans la même situation. Pour éviter ces incongruités, il suffirait de prévoir dans la loi un mécanisme de révision médicale à périodes fixes, tout comme cela se fait pour les personnes internées en vertu de la Loi sur la protection du malade mental.

2. Améliorations suggérées

Que la Curatelle devienne une institution transparente, ouverte au milieu.

Que la Curatelle n'hésite pas à recourir aux ressources du milieu au moyen d'ententes-cadres avec les divers organismes oeuvrant dans le domaine social.

Que le personnel de la Curatelle soit augmenté et reçoive une formation adaptée aux responsabilités qu'on lui confie.

Que le tarif d'honoraires soit révisé pour éviter des charges excessives pour des services restreints.

Que la validité du certificat d'incapacité soit vérifiée à intervalles fixes.

L'Office des ressources humaines

1. Considérations générales

1.1 La règle de rangement

On se rappelle qu'une première réforme est survenue en 1978, qui a donné lieu à l'adoption d'une nouvelle Loi sur la fonction publique. On cherchait alors à rendre la plus objective possible la gestion des ressources humaines, particulièrement en ce qui concerne les processus de recrutement et de promotion des fonctionnaires. Ainsi, on y introduisait ce que l'on a appelé la « règle du mérite ».

La loi prévoyait en effet que, à la suite d'un concours, le nom de tous les candidats ayant réussi les examens devait figurer sur une liste, selon l'ordre de leur résultat personnel. La personne ayant obtenu la note la plus élevée devait figurer en premier lieu et les nominations à venir, au fur et à mesure du besoin de combler des postes, devaient nécessairement respecter cet ordre. Cette loi a aussi donné lieu à l'adoption de nombreux règlements, dont plusieurs dizaines concernaient la classification

28 Dossier # 85-10845.

29 Dossier # 86-51552.

des emplois. Les conditions d'accès à un type d'emploi donné étaient les mêmes, quel que soit le ministère ou l'organisme employeur.

De nombreux gestionnaires se sont plaints, au cours des années, du peu de discrétion qu'on leur accordait en ce domaine. À plusieurs reprises on tenta de démontrer, non sans succès, le caractère excessif de cette multitude de normes dites objectives.

Une réforme est donc survenue à la fin de l'année 1983, par l'adoption d'une nouvelle loi. Elle est entrée en vigueur progressivement au cours de l'année 1984. Ce n'est toutefois qu'en février 1985 que le nouveau processus de recrutement et de promotion a été mis en application. La plupart des règlements adoptés sous l'ancienne loi ont été abrogés, particulièrement ceux qui concernaient la classification des emplois. Ils ont été remplacés par des directives du Conseil du trésor qui permettent beaucoup plus de souplesse et favorisent une évolution constante qui tient compte des circonstances. En contrepartie, il est beaucoup plus facile, parce que moins lourd de conséquences, de déroger à une directive qu'à un règlement.

Le changement le plus important concernant les candidats à un concours est sans doute le remplacement de la règle du mérite par la règle du rangement. En effet, la nouvelle loi prévoit que les candidats qui ont réussi les examens sont classés par niveaux. Chaque niveau est généralement composé d'une dizaine de personnes. Lorsqu'un emploi devient vacant, le ministère ou l'organisme concerné a le choix parmi les candidats d'un même niveau, sous réserve que tous les candidats d'un certain niveau doivent être ainsi nommés avant que l'on ne choisisse quelqu'un d'un niveau inférieur.

Malheureusement, il arrive quelquefois que cette règle du rangement ne soit pas respectée. Bien que l'on ait donné des explications qui apparaissent raisonnables — on invoquait que certaines gens n'avaient pas les qualités personnelles requises pour s'intégrer harmonieusement à leur nouveau milieu de travail —, il nous faut souligner le caractère impératif de la loi en ce qui concerne le respect de la règle du rangement. Cette situation ne découle pas d'une faiblesse de la loi elle-même, mais bien d'une carence dans l'organisation de nombreux concours, où l'on n'utilise que des examens écrits sans réaliser aucune entrevue qui permettrait de faire état de certains traits caractériels contre-indiqués.

1.2 La détermination des conditions d'admission à un concours

Cette nouvelle réforme a introduit un changement important en ce qui concerne le déroulement des concours. La loi accorde en effet à l'Office — ou à ses délégataires — une large discrétion pour déterminer les conditions d'admission à un concours. La loi, il est vrai, utilise des termes fort généreux, mais la lecture qu'en font l'Office et la Commission de la fonction publique, qui a été appelée à donner son opinion à ce sujet, nous apparaît en étendre le champ d'application d'une façon abusive.

Le pouvoir discrétionnaire de l'Office origine de l'article 43 de la loi, qui se lit comme suit:

> « L'Office des ressources humaines établit les conditions d'admission à un concours pour combler un emploi ou plusieurs emplois.
>
> Celles-ci doivent être conformes aux règlements prévus à l'article 103, ainsi qu'aux conditions minimales d'admission aux classes d'emploi ou aux grades établis par le Conseil du trésor et permettre l'application de politiques du Gouvernement concernant, notamment:
>
> 1) les programmes d'accès à l'égalité qui visent, notamment, les femmes, les membres de communautés culturelles, les personnes handicapées ou les autochtones;
>
> 2) le recrutement, soit auprès d'institutions d'enseignement, soit auprès de l'ensemble ou d'une catégorie de personnes employées dans le secteur de l'éducation ou des affaires sociales.
>
> En outre, les conditions d'admission à un concours, notamment celles concernant les conditions minimales d'admission aux classes d'emploi ou aux grades, peuvent comporter des exigences additionnelles qui tiennent compte de la nature et des particularités de l'emploi ou des emplois faisant l'objet du concours. ».

La façon dont on applique cet article, particulièrement son dernier paragraphe, appelle un double commentaire. L'un concerne l'usage que l'on fait de la discrétion de décréter des conditions additionnelles d'admission, l'autre a trait au concept même des « conditions additionnelles » utilisé par l'Office et ses mandataires.

La seule lecture des avis de concours nous permet de constater que l'on utilise très fréquemment ce pouvoir de décréter des conditions additionnelles. Il nous semble pourtant qu'il s'agit là d'un pouvoir *exceptionnel*, puisque cet article pose d'abord la règle générale que les conditions d'admission à un concours doivent être conformes aux

conditions minimales d'admission aux classes d'emploi établies par le Conseil du trésor et que, de plus, les exigences additionnelles doivent être reliées à la nature et aux particularités des emplois à combler. Cet usage découle sans doute de l'absence de tout mécanisme de contrôle concernant l'exercice de cette discrétion, si ce n'est le pouvoir général de surveillance de la Commission de la fonction publique.

Dans certains cas, la justification des exigences additionnelles est évidente, comme lorsqu'on exige un permis de conduire en vigueur, la connaissance d'une langue seconde ou l'habileté de faire usage de certains équipements particuliers. Mais tel n'est pas le cas lorsqu'on exige, par exemple, cinq ans d'expérience, alors que la directive du Conseil du trésor n'en demande que trois, ou que l'on exige d'être titulaire d'un diplôme universitaire de deuxième cycle, alors que la directive du Conseil du trésor réfère à un diplôme de premier cycle.

Certes, plus le niveau de la qualification académique est élevé, plus le nombre d'années d'expérience est grand, plus il est difficile de répondre aux conditions d'admission; c'est en ce sens que l'Office soutient qu'il s'agit d'exigences additionnelles. Est-ce vraiment le cas? N'a-t-on pas plutôt simplement modifié les exigences minimales déterminées par le Conseil du trésor? Ces « exigences additionnelles » sont-elles vraiment justifiées par « la nature et les particularités de l'emploi », ou ne cherche-t-on pas plutôt à réduire le bassin de candidats admissibles au concours, objectif certes louable, mais qui devrait être atteint par la mise en oeuvre de l'article 47 de la loi?

Cette façon d'agir fait en sorte que le profil d'accès à des concours visant à combler des emplois semblables varie d'un ministère à l'autre, sans qu'il soit évident que ces variations soient justifiées par la nature et les particularités des emplois concernés. La portée que l'on donne à ce dernier paragraphe de l'article 43 peut donner lieu à la détermination de conditions d'admission qui soient arbitraires ou discriminatoires, ce qui peut facilement conduire au favoritisme.

1.3 Les conséquences possibles d'une trop grande déréglementation

Les choix qu'effectue le législateur s'imposent au Protecteur du citoyen comme à toute autre personne, mais il ne peut manquer de souligner que la déréglementation que la nouvelle loi formalise, jumelée à la façon dont on comprend la discrétion accordée aux gestionnaires, fait en sorte que le recrutement et la promotion des fonctionnaires risquent de se faire selon des normes beaucoup trop lâches. S'il apparaît évident qu'il fallait assouplir le régime mis en place par la loi de 1978, fallait-il du même coup porter atteinte aux principes de l'égalité des chances d'accéder à la fonction publique ou d'y mériter une promotion?

2. Quelques cas particuliers

2.1 Une exigence additionnelle inacceptable

Dossier # 86-50740

À la mi-décembre 1985, paraissait un avis de concours pour un poste de conseiller ou conseillère aux institutions européennes, au ministère des Relations internationales. Il s'agit là d'un emploi de la catégorie des agents de recherche et de planification socio-économique, grade I.

L'avis de concours mentionnait, comme exigences d'admission: « Détenir un diplôme universitaire de deuxième cycle en sciences politiques ou en droit et posséder un minimum de sept années d'expérience de niveau professionnel, en sciences politiques ou en droit, dont au moins trois années en relations internationales. Toute tranche d'études pertinentes en sciences politiques ou en droit de 30 crédits supérieure à la scolarité exigée compense pour une année d'expérience pertinente manquante. »

Nous avons vu que l'article 43 de la Loi sur la fonction publique permet à l'Office de déterminer les conditions d'admission à un concours, pourvu qu'elles soient conformes aux conditions minimales d'admission aux classes d'emploi ou aux grades établis par le Conseil du trésor et qu'elles peuvent comporter des exigences additionnelles qui tiennent compte de la nature et des particularités de l'emploi faisant l'objet du concours.

La directive de classification du Conseil du trésor concernant les agents de recherche et de planification socio-économique détermine les conditions d'admission comme suit:

> « 5. Pour être admis au grade III de la classe d'agent de recherche et de planification socio-économique, un candidat doit détenir un premier diplôme universitaire terminal, dont l'obtention requiert un minimum de 16 années d'études, en sociologie, en sciences politiques, en économique, en relations industrielles, en statistique, en droit ou dans une autre discipline universitaire appropriée.
>
> 6. Est également admis un candidat qui a un nombre d'années de scolarité inférieur à celui exigé à l'article 5, à la condition qu'il compense chaque année de scolarité manquante par deux années d'expérience pertinente au domaine de la

recherche et de la planification socio-économique...;

8. Pour être admis au grade I de la classe d'agent de recherche et de planification socio-économique, un candidat doit posséder, en plus des qualifications requises à l'article 5 ou 6, au moins huit années d'expérience dans l'exercice des attributions de l'agent de recherche et de planification socio-économique. ».

L'Office considère qu'il a respecté les conditions minimales d'admission et que l'exigence d'un diplôme de deuxième cycle n'est qu'une exigence additionnelle permise puisque cela implique d'être aussi détenteur d'un diplôme de premier cycle. Il a, par ailleurs, réduit de huit à sept ans l'expérience pertinente requise, considérant que le deuxième cycle constitue des études supérieures à celles exigées à l'article 5 de la directive du Conseil du trésor. En somme, l'Office considère que toute combinaison de scolarité et d'expérience qui respecte les conditions minimales fixées par le Conseil du trésor peut être utilisée. Ce concept nous paraît douteux et aboutit, en fait, à une modification à la hausse des conditions d'admission.

Même s'il fallait admettre qu'il s'agit d'une exigence additionnelle, on peut se demander si elle est justifiée par la nature et les particularités de l'emploi, comme le veut la loi. Nous avons reçu du Ministère l'explication suivante: les titulaires d'emplois semblables détiennent un diplôme de deuxième cycle, d'une part, et le titulaire éventuel recherché devra être doté d'un grand esprit de synthèse et doué d'une habileté particulière pour la recherche, d'autre part.

Quant à nous, que pour des emplois semblables on exige un diplôme de deuxième cycle ne change rien au fait que la directive du Conseil du trésor s'en tient à un diplôme de premier cycle pour la catégorie d'emploi en cause. Pour ce qui est de l'esprit de synthèse, comme d'ailleurs des dispositions particulières pour la recherche, ce sont là des qualités qui ne s'acquièrent pas nécessairement par l'obtention d'un diplôme de deuxième cycle qui vise plutôt à élargir le champ des connaissances. C'est pourquoi nous concluons qu'il s'agit là d'une exigence additionnelle inacceptable.

2.2 Une information erronée

Dossier # 86-51770

À l'occasion de la parution d'un avis de concours de recrutement d'employés permanents à temps partiel, une éventuelle candidate s'est informée de la possibilité, si elle devait être déclarée apte, d'obtenir ultérieurement un transfert à un emploi identique mais à temps complet. Le personnel de l'Office des ressources humaines lui a répété que la liste de déclaration d'aptitudes ne serait utilisée que pour combler des emplois à temps partiel. La candidate ne s'est donc pas présentée. Or, quelques mois auparavant, le Conseil du trésor avait adopté une politique concernant les employés à temps partiel et des amendements à la convention collective des fonctionnaires étaient survenus concernant le même groupe d'employés. Il était prévu que les employés permanents à temps partiel avaient un droit prioritaire à occuper des emplois semblables à plein temps, avant que l'on ne procède à un recrutement par d'autres modes de dotation. L'Office se refusant à fournir des renseignements concernant les conditions de travail de même que les politiques de gestion des ressources humaines mises en oeuvre par les organismes, la requérante aurait dû être référée au Conseil du trésor pour être plus amplement informée. Elle sait maintenant ce qu'il en est, mais le préjudice qu'elle a subi ne pouvait être réparé d'aucune façon.

3. Améliorations suggérées

Que l'Office des ressources humaines se donne les moyens par des entrevues, des tests ou autrement d'apprécier les traits de personnalité des candidats eu égard aux postes à combler.

Que l'Office s'assure que les exigences additionnelles tiennent vraiment à la nature et aux particularités de l'emploi à combler et qu'elles ne deviennent pas un moyen détourné pour passer outre aux conditions minimales d'admission.

La Société d'habitation du Québec

1. Considérations générales

1.1 L'interprétation des règlements

À l'occasion de quelques enquêtes que nous avons menées à la Société d'habitation du Québec, nous avons pu constater que trop souvent les règlements sont mal interprétés et conséquemment mal appliqués par certains fonctionnaires. Des normes plus précises et un recours plus fréquent aux juristes de la Société éviteraient les fausses interprétations qui privent les citoyens de subventions auxquelles ils ont droit.

1.2 L'information aux citoyens concernant les divers programmes de subvention

À l'annonce d'un programme de subvention, tous ceux qui se croient admissibles se mettent en

frais de présenter une demande et entreprennent les démarches nécessaires à cette fin.

Or, il arrive trop souvent qu'ils doivent essuyer un refus au motif que leur demande ne rencontre pas l'une ou l'autre condition d'admissibilité dont ils ignoraient l'existence. Il en résulte, bien sûr, de la frustration et parfois même une dépense inutile aussi bien d'énergie que d'argent. On pourrait éviter de tels inconvénients par une information claire et précise fournie dans un langage accessible au public. Nous avons pu constater que certains programmes sont liés à diverses conditions difficilement compréhensibles même pour des juristes et même en se référant au règlement. D'autre part, les dépliants publicitaires sont souvent incomplets ou encore tellement imprécis qu'ils induisent en erreur. Un effort de vulgarisation s'impose.

Enfin, nous nous devons de noter que, en dépit des nombreux dossiers que la Société doit traiter, nous recevons peu de plaintes relatives à la lenteur du traitement des dossiers. En fait, nous n'en avons reçu que cinq au cours de l'année, dont trois se sont avérées sans fondement; une a dû être interrompue et nous avons refusé de considérer l'autre. Cela mérite d'être signalé.

2. Quelques cas particuliers

2.1 Une évaluation trop élevée

Dossiers # 85-52287, # 86-10695 et # 86-50549

Pour avoir droit à une subvention du Programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle, la valeur de la propriété en cause ne doit pas dépasser 60 000 $. On s'en rapporte habituellement pour établir cette valeur à l'évaluation professionnelle que fournit le prêteur. En l'absence de celle-ci, il faut appliquer l'article 4 du Règlement qui prévoit: « Le coût du logement occupé par le bénéficiaire et, à défaut d'un rapport d'évaluation fourni par le prêteur, sa valeur telle que portée au rôle d'évaluation foncière de la municipalité, multipliée par le facteur comparatif du rôle établi par le ministre des Affaires municipales en vertu de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., c. F. 2-1), ne doivent pas excéder 60 000 $, incluant le terrain. »

Plutôt que d'appliquer cet article du règlement, la Société s'en remettait à ses propres évaluateurs. Dans trois dossiers que nous avons eu à traiter, ceux-ci avaient établi à plus de 60 000 $ la valeur de la propriété. Nos requérants s'étaient vu refuser la subvention.

Nous avons insisté auprès de la Société pour qu'on s'enquière de la valeur des propriétés selon l'évaluation municipale comme le prévoient les termes du règlement. Dans les trois cas, cette valeur était inférieure à 60 000 $. Nos requérants eurent donc droit à la subvention qu'ils avaient demandée.

2.2 Une exigence non prévue au règlement

Grâce à notre intervention, la Société procéda par la suite conformément au règlement cité dans le cas précédent. Cependant, elle exigea, pour que la subvention soit accordée rétroactivement à la date de référence[30], que l'évaluation municipale soit fournie dans les trois mois de cette même date; autrement on n'effectuait les versements qu'à compter du jour où l'évaluation municipale avait été reçue[31].

Une étude approfondie du règlement nous a convaincu qu'aucune condition de cet ordre n'était exigée. Nous en avons fait part à la Société et nos requérants ont eu droit à la subvention depuis la date de référence sans qu'on tienne compte de la date à laquelle l'évaluation municipale était parvenue à la Société.

2.3 Une mauvaise lecture du règlement

Dossier # 86-50093

Le 30 avril 1986, le règlement sur le programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle était modifié. En particulier, l'ancien article 19 était remplacé par le suivant:

> « 19. Un requérant doit faire sa demande à la Société le ou avant le 30 avril 1986. »

Et l'article 23 était modifié par le remplacement du dernier alinéa par le suivant:

> « La Société peut cependant accepter une date antérieure à celle de la réception du formulaire prescrit, lorsque le requérant fait la preuve qu'il rencontrait les conditions d'admissibilité en vigueur avant le 26 mars 1986 et qu'il fait sa demande dans les trois mois qui suivent la date de référence. »

La Société s'appuya sur ce nouvel alinéa de l'article 23 pour refuser la subvention à un citoyen qui avait présenté sa demande plus de trois mois après la date de référence, soit la date du premier

---

30 Dossiers # 86-10543, # 86-11056, # 86-11082, # 86-51700 et 86-50134.

31 Date de référence: date d'échéance du premier remboursement hypothécaire qui suit la date d'occupation du logement faisant l'objet de la demande.

versement suivant l'occupation du logement. Ce fait était incontestable, mais nous avons prétendu que cette exigence ne s'appliquait pas à notre requérant puisqu'il avait présenté sa demande avant le 30 avril 1986, seule condition exigée dans son cas.

La Société en convint, lui accorda la subvention et révisa 14 autres dossiers où les requérants, se trouvant dans la même situation, avaient vu rejeter leur demande de subvention.

2.4 Une modification à un règlement ne peut, en principe, valoir pour le passé

Dossier # 86-11928

Le règlement sur le Programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle prévoit que pour avoir droit au programme un réquérant doit faire la preuve qu'il a la garde d'un enfant de moins de 12 ans. Le 5 septembre 1984, entrait en vigueur une modification à ce règlement précisant que la garde de l'enfant doit persister pendant « toute la durée d'application du programme ».

Invoquant cet amendement, la Société exigea de notre requérant le remboursement des montants qu'elle lui avait versés depuis novembre 1983 jusqu'à novembre 1985, date où elle avait cessé les versements après avoir pris connaissance que la garde légale de l'enfant de moins de 12 ans avait été confiée à la mère, à la suite d'un jugement intervenu le 18 mai 1984.

Nous avons argué que la Société ne pouvait pas réclamer le remboursement au-delà du 5 septembre 1984, car ce n'est qu'à partir de cette date que la garde continue de l'enfant est devenue nécessaire pour pouvoir bénéficier du programme.

La Société se rendit à notre argumentation et ne réclama le remboursement que pour les versements effectués entre septembre 1984 et novembre 1985.

2.5 La rétroactivité est indivise

Dossier # 84-11893

Un propriétaire de maison mobile cherche à bénéficier du Programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle. Sa demande est rejetée parce qu'il ne remplit pas toutes les conditions. Il transforme alors l'emprunt hypothécaire qu'il avait contracté en un emprunt personnel qui, pour lui, s'avérait plus intéressant.

Par la suite, le règlement est modifié et réduit les conditions d'admissibilité pour les propriétaires de maisons mobiles, et ce, de façon rétroactive, si bien que ce propriétaire devient admissible au programme. La Société d'habitation du Québec l'avise qu'il devient admissible au rabais d'intérêt sur son hypothèque pour la période où il l'a détenue. Cependant, la Société refuse de lui verser la somme de 4 000 $ qu'il réclame par suite de la naissance d'un troisième enfant, au motif qu'il ne détenait plus d'hypothèque depuis un mois lorsque l'enfant est né.

En stricte justice, la Société pouvait avoir raison puisque l'existence d'un prêt hypothécaire est une condition essentielle pour bénéficier du programme. Il nous a cependant semblé que, en équité, on ne pouvait pas pénaliser notre requérant qui avait agi en toute bonne foi en transformant son emprunt hypothécaire en emprunt personnel après s'être vu exclu du programme en raison d'une condition d'admissibilité qui fut par la suite retirée. La Société reconnut la justesse de notre position et versa les 4 000 $.

2.6 Une application trop rigide du règlement

Dossier # 85-51418

Les requérants ont été admis au Programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle en novembre 1983. En janvier 1985, afin de se rapprocher de leur nouveau lieu de travail, ils ont dû quitter leur logement sans avoir réussi à le vendre. Invoquant l'article 17 du règlement, la Société les déclara inadmissibles au programme à compter du moment où ils ont quitté leur logement, soit janvier 1985.

Or, l'article 17 du règlement se lit comme suit:

> « Lors de la vente ou de la cession de son droit d'habitation en vue de permettre, à lui ou à son conjoint, de se rapprocher d'un nouveau lieu de travail situé à plus de 50 km du précédent lieu de travail et à condition qu'ils procèdent à l'acquisition d'un droit d'habitation d'un autre logement, situé au Québec, dans les six mois suivant la vente de la cession, un bénéficiaire peut sur demande, poursuivre aux mêmes conditions sa participation au programme à compter d'une nouvelle date de référence, applicable à cet autre logement. »

Cet article, on le voit, ne prévoit aucune date pour l'acquisition d'une nouvelle résidence si ce n'est qu'elle doive intervenir à l'intérieur des six mois de la vente ou de la cession de l'ancien logement. Aucun délai, par ailleurs, n'est fixé pour la vente de la première maison. Enfin, l'article parle de vente ou de cession mais non pas de l'abandon d'un logement. Il faut en conclure que c'est à tort que nos requérants furent déclarés inadmissibles au motif qu'ils n'avaient pas acheté de nouvelle propriété dans les six mois suivant la date où ils avaient

quitté leur premier logement. C'est ce que nous avons fait valoir et la Société nous a donné raison. Si les requérants acquièrent une nouvelle résidence dans les six mois qui suivront la vente ou la cession de leur première propriété, ils pourront à nouveau bénéficier de la subvention du programme.

3. Améliorations suggérées

Que les règlements précisant les conditions d'admissibilité aux programmes d'aide soient plus clairs et plus précis.

Que les conditions pour obtenir une subvention soient moins nombreuses et plus largement diffusées dans le public, en accordant une attention particulière aux dépliants publicitaires qui sont souvent incomplets et peuvent parfois même induire en erreur.

Que les articles des règlements qui semblent moins clairs soient soumis pour interprétation au Service juridique afin d'éviter que les fonctionnaires appliquent mal certaines normes réglementaires.

La Régie de l'assurance automobile du Québec

1. Considérations générales

Les demandes d'intervention que nous recevons concernant cet organisme se rapportent pratiquement toujours à des problèmes que nous avons déjà signalés. Certains de ces problèmes ont été réglés, d'autres subsistent toujours. Dans les paragraphes qui suivent, nous ferons le point sur la situation.

1.1 Une bonne collaboration

Bien que certaines difficultés puissent surgir à l'occasion, nous sommes heureux de signaler la bonne collaboration que nous recevons du personnel des divers services de la Régie. Non seulement nous facilite-t-on l'accès aux dossiers, mais on a consenti volontiers à initier notre personnel au nouveau système informatisé mis en place au cours de l'année. On a même, à notre intention, préparé un manuel nous fournissant toutes les informations nécessaires à l'utilisation des appareils du nouveau système.

1.2 Paiement des rapports médicaux par la victime

La Régie s'est rendue à notre demande et verse maintenant 12 $ par rapport médical exigé des victimes pour établir le bien-fondé de leur réclamation. Nous avons toujours considéré que l'article 60 qui oblige le réclamant à se soumettre à un examen médical, à la demande et aux frais de la Régie, n'avait de sens qu'en vue du rapport médical qui en résulte, et donc que, malgré les termes apparemment restrictifs de la disposition, non seulement les frais d'examen mais également ceux du rapport devaient être assumés par la Régie.

1.3 L'indemnité pour douleurs et perte de jouissance de la vie

Nous avions déjà demandé à la Régie d'inviter avec de meilleures chances de succès, les victimes d'accident d'automobile qui s'étaient vues refuser une indemnité pour douleurs et perte de jouissance de la vie, en raison de l'application d'un règlement déclaré illégal par la Cour d'appel, à présenter leur réclamation. On pourra lire dans une autre section de ce rapport le résultat heureux de nos démarches[32].

1.4 Paiement des expertises médicales

Nous ne sommes pas encore parvenus à obtenir de la Régie qu'elle rembourse, dans tous les cas où l'accidenté a gain de cause, les frais de l'expertise médicale à laquelle il a dû recourir pour prouver, soit en révision, soit à la Commission des affaires sociales, le bien-fondé de sa réclamation. La Régie s'en tient toujours à la recommandation d'un comité interne qui n'accepte le remboursement que lorsque l'accidenté a été victime d'une injustice flagrante, notion qui d'ailleurs n'est pas facile d'appréciation. Nous croyons toujours que la personne contrainte de recourir à une expertise médicale pour démontrer que la décision de première instance qui la prive d'une indemnité, est erronée, devrait, si cette preuve est retenue, recouvrer de la Régie les sommes qu'elle a dû débourser à cette fin. Nous croyons que cette lacune devrait être corrigée par voie législative.

1.5 Remboursement exigé abusivement

Il est normal qu'un accidenté qui a reçu une indemnité à laquelle il n'avait pas droit soit tenu de la rembourser. Ce qui l'est moins, c'est d'exiger le remboursement du surpayé lorsque la Régie en est elle-même responsable. Le cas se présente dans les circonstances suivantes: une victime détient un rapport médical de son médecin traitant fixant à une certaine date la fin prévisible de son incapacité. Avant cette date, la Régie, comme elle en a le droit, exige que la victime se soumette à une expertise médicale. Or, il arrive fréquemment que cette expertise établisse la fin de l'incapacité à une date plus rapprochée. Cependant, jusqu'à ce qu'elle reçoive le rapport d'expertise, la Régie continue à verser les indemnités conformément aux données du

32 Voir p. 69

dossier. Sur réception du rapport, elle arrête sa décision et finalement informe la victime que la fin de son incapacité remonte à la date fixée par le médecin-conseil. Dès lors, la Régie exige de la victime le remboursement de tout ce qu'elle a reçu au-delà de cette date. Ce processus s'étend parfois sur plusieurs mois, si bien que la victime se voit réclamer subitement le remboursement de sommes importantes qu'elle a reçues de bonne foi, confiante qu'elle était de pouvoir bénéficier des indemnités jusqu'à la date apparaissant au rapport médical de son médecin traitant[33].

Nous avons, à plusieurs reprises, alerté les autorités de la Régie à cet égard. Elles ont réagi en modifiant la lettre de convocation à une évaluation médicale; celle-ci indique maintenant que la date de l'examen est considérée par la Régie comme la date de la fin de la période d'incapacité à moins que le rapport d'évaluation n'indique le contraire. De plus, dans les cas où le rapport d'évaluation n'indiquerait pas que la date de la fin de l'incapacité a été clairement communiquée à la victime, le médecin-aviseur de la Régie devra s'en enquérir auprès du médecin-conseil pour, par la suite, en informer lui-même la victime. Enfin, le bulletin d'information acheminé aux médecins-conseils a rappelé cette exigence de faire connaître à la victime la date proposée dans le rapport d'évaluation pour son retour au travail.

Ces mesures présentent certes beaucoup d'intérêt et nous pouvons attester que, grâce à elles sans doute, les plaintes à ce sujet ont sensiblement diminué. Cependant, elles comportent des inconvénients qu'il importe de signaler. D'abord notons que la décision de cesser les indemnités à compter de l'expertise est purement arbitraire. Elle ne repose au moment où elle est prise sur aucun examen médical; bien plus, elle contredit souvent le rapport médical du médecin traitant qui fixe à une date plus éloignée la cessation des indemnités. En outre, les employeurs formés à l'école de la Commission de la santé et de la sécurité du travail se refusent la plupart du temps à amorcer la procédure de retour au travail tant qu'ils n'ont pas reçu de la Régie un document officiel attestant la date de la fin de l'incapacité[34].

Après que la modification eut été apportée à la lettre de convocation, nous avons demandé à plusieurs des victimes qui se sont adressées à nous, si le spécialiste consultant les avisait de la date de la fin de leur incapacité. À quelques exceptions près, elles nous ont répondu que le médecin-conseil se contente de leur dire qu'elles en seront informées par une lettre de la Régie. Le problème n'est donc pas disparu.

Nous sommes d'avis que la Régie ne devrait réclamer de surpayé qu'à compter du moment où la victime a été avisée par écrit de la date de la fin de son incapacité fixée par le médecin-conseil.

1.6 Les délais administratifs indus

Nous entendons par là tout délai imputable à la Régie et qui retarde indûment le paiement d'indemnité aux victimes. Selon les cas qui nous ont été soumis, ces délais peuvent survenir aux diverses étapes du traitement d'un dossier: le dossier n'est pas transmis avec diligence au Bureau médical[35]; on fait preuve de négligence[36]; on tarde trop à demander l'expertise[37]; le médecin-conseil tarde à son tour à procéder à l'expertise[38] ou à faire parvenir son rapport à la Régie[39]; la décision de la Régie se fait attendre[40]. Il est même arrivé que pratiquement toutes ces causes de délais indus se retrouvent dans le traitement d'un même dossier[41].

Certes, on fera valoir diverses raisons pour expliquer ces délais, mais il n'en reste pas moins que les victimes, en plus de subir l'incertitude souvent angoissante qui en résulte pour elles, ne peuvent pas toucher l'intérêt que pourraient rapporter les sommes parfois importantes dont elles sont privées en raison de ces délais. S'il arrive que des fonctionnaires se montrent négligents ou commettent des erreurs qui lèsent les victimes, la Régie se doit d'en assumer la responsabilité comme elle se doit d'exiger des médecins-conseils auxquels elle recourt qu'ils remettent leur rapport d'examen dans

33 Voir le cas rapporté en 2.1.

34 Voir le cas rapporté en 2.2.

35 Dossier # 86-10276: Suite à une expertise reçue en octobre 1985, le dossier n'est soumis au Bureau médical que le 4 février 1986. Dossier 86-51763: Évaluation des séquelles prévues pour l'automne 1984, dossier soumis au Bureau médical le 9 juillet 1986.

36 Dossier # 86-50388: sept mois s'écoulent avant qu'on ne réalise qu'il serait bon de consulter le dossier antérieur d'une victime d'un second accident; demande de dossiers à un hôpital sans l'appuyer d'une autorisation valable.

37 Dossier # 86-52952: Dossier médical reçu à la Régie le 18 juillet 1986, expertise demandée le 30 septembre 1986, prévue pour le 19 janvier 1987 et devancée au 28 octobre 1986 à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen.

38 Dossiers # 86-52962 ci-dessus et # 86-52723: Demande d'expertise le 19 juin 1986, l'expertise a lieu le 19 septembre 1986.

39 Voir le cas rapporté en 2.2. Dossier # 86-51565: Rapport expédié à la Régie plus de deux mois après l'examen. Dossier # 86-53115: Expertise demandée le 16 janvier 1985, exécutée le 14 février 1986, documents demandés par le médecin-conseil à la Régie le 27 février 1986, reçus par lui le 9 avril 1986, rapport du médecin-conseil daté du 11 novembre 1986.

40 Voir le cas rapporté en 2.2. Rapport reçu le 8 mars 1985, décision prise le 2 mai 1985. Dossier # 86-51565: Décision intervenue trois mois et demi après l'examen.

41 Voir le cas rapporté en 2.1.

les délais les plus raisonnables. Il est à noter qu'elle pourrait à cet égard étendre à ces cas la portée de son Règlement sur les délais de transmission des rapports médicaux aux fins de l'assurance automobile[42], qui prescrit un délai de six jours non fériés pour la transmission des rapports prévus à l'article 62 de la loi.

S'il s'avérait administrativement impossible de réduire ces délais, la Régie, quant à nous et en toute équité, n'aurait d'autre choix que d'indemniser les victimes. Nous avons déjà traité de ce problème[43] et répondu aux objections que la Régie nous oppose. Nous pensons toujours que les délais administratifs indus causent aux victimes un préjudice qui doit être réparé.

2. Quelques cas particuliers

2.1 Une remise d'audition, des demandes d'expertises et des délais administratifs se soldent par une importante lésion financière

Dossier # 87-10617

Une décision de la Direction de la révision, confirmant celle de première instance, de mettre fin aux indemnités de remplacement de revenu, est portée en appel à la Commission des affaires sociales et l'audition est fixée au 15 mai 1986.

Quelques jours avant l'audition, soit le 7 mai 1986, le procureur de l'accidentée fait parvenir à l'avocat de la Régie copie d'une expertise en neuropsychologie. Ce dernier demande alors et obtient une remise de l'audition. Le 2 juin 1986, la Régie réclame une expertise en neurologie; celle-ci a lieu le 27 août et le rapport parvient à la Régie le 17 septembre. Il conclut à la nécessité d'une expertise en psychiatrie qui pourrait établir la relation entre l'accident de 1978, l'état actuel de l'accidentée et son incapacité à reprendre le travail.

L'expertise en psychiatrie, demandée le 17 octobre 1986, a lieu le 28 novembre et le rapport est reçu à la Régie le 18 décembre 1986. Le rapport établit clairement la relation entre l'accident de 1978 et les problèmes pathologiques de l'accidentée et la déclare incapable d'occuper quelque emploi que ce soit.

Le 5 mars 1987, n'ayant reçu aucune nouvelle de la Régie, l'accidentée s'adresse au Protecteur du citoyen. Nous intervenons le 17 mars. Le 20 mars, on nous informe que le Service juridique n'a pas encore pris connaissance de ce dossier.

Le 27 mars, la Régie rend sa décision et accorde à l'accidentée un montant forfaitaire de 2 800 $, représentant le déficit anatomo-physiologique fixé à 20 % par l'expertise psychiatrique, un montant de 855 $ pour rembourser l'aide conditionnelle avancée par le Centre Travail Québec et un dernier montant de 5 888,16 $ à titre d'indemnité de remplacement de revenu, pour la période du 25 mai au 5 octobre 1983. Le tout, par décision interne, sur la foi des expertises et sans audition à la Commission des affaires sociales.

Considérant que, selon l'article 32, les indemnités de remplacement de revenu doivent continuer d'être payées à l'accidentée qui demeure incapable d'exercer tout emploi, le Protecteur du citoyen demande, le 22 avril 1987, que la Régie procède sans délai au paiement des indemnités dues depuis le 5 octobre 1983.

Le 19 mai 1987, nous apprenons que la Régie s'apprête à demander une nouvelle expertise pour déterminer le genre de travail que l'accidentée serait en mesure d'accomplir. Or, nous l'avons vu, le rapport de l'expertise en psychiatrie demandée par la Régie en octobre 1986 était très clair: « je ne la crois pas capable actuellement de reprendre un travail **quelconque** ».

Suite à nos représentations, la Régie revient sur sa décision et nous confirme qu'elle versera les indemnités, mais qu'elle se réserve le droit de faire expertiser l'accidentée en octobre 1987. L'indemnité a finalement été versée le 25 mai 1987 pour un montant de 74 901 $ n'incluant aucun intérêt.

C'est dire que, depuis le 18 décembre 1986, la Régie aurait été en mesure de se prononcer et que, de cette date au 25 mai 1987, notre requérante a été dans l'impossibilité de bénéficier des fruits d'une somme très importante en raison de ce qui nous apparaît un délai indû. La loi ne permet à la Régie de payer des intérêts sur les montants ainsi dus (article 79) que lorsqu'il s'agit d'une injustice flagrante. Or, dans le présent cas, malgré les graves lacunes dans le traitement du dossier, la Régie a considéré qu'il n'y avait pas eu démonstration d'une telle injustice et une citoyenne a été privée de l'intérêt d'une somme de près de 75 000 $ pendant au moins cinq mois.

---

42 C.A-25 r. 4. À ce sujet, il est d'ailleurs étonnant de constater que, dans ses procédures administratives, la Régie s'accorde jusqu'à six semaines avant de faire un rapport au médecin-conseil dont elle attend toujours le rapport.

43 Rapport annuel 1984, p. 43.

2.2 Des délais administratifs se traduisent par une perte de salaire de 9 600 $

Dossier # 85-52084

La victime est déclarée, par son médecin traitant, inapte au travail jusque dans les derniers jours de janvier 1985. Nonobstant, la Régie exige une évaluation médicale le 11 décembre 1984. Elle pose au neurochirurgien consulté la question suivante: « Le patient est-il capable de reprendre son emploi comme chauffeur d'autobus? Sinon, préciser la date de fin d'incapacité et, s'il pouvait reprendre avant cette évaluation, préciser la date, s'il vous plaît. (indemnité de remplacement du revenu payée au 31 décembre 1984) ».

L'examen eut lieu le 16 janvier 1985. Le médecin-conseil juge la victime apte à reprendre son emploi à la date de la tenue de l'expertise. La victime s'informe auprès du médecin-conseil de la date à laquelle elle pourra reprendre son travail. Celui-ci lui répond qu'il appartient au médecin traitant de fixer cette date[44]. Or, ce dernier, dans un nouveau rapport médical du 22 avril 1985, déclare prévoir la fin de l'incapacité pour le 12 mai 1985.

Le 8 mars 1985, le médecin-conseil fait parvenir à la Régie son rapport dans lequel il déclare la victime capable de retourner à son emploi depuis le jour de l'expertise près de deux mois plus tôt. Mais, il y a plus: ce n'est que le 2 mai 1985 qu'une décision de la Régie sera communiquée à la victime qui la recevra le 13 mai pour apprendre qu'elle est apte au travail depuis le 16 janvier 1985.

Le lendemain, elle se présente à son employeur qui exige une épreuve de conduite et un examen médical. Ce dernier a lieu le 3 juin 1985, et la victime est alors autorisée à reprendre son travail. Résultat: sans indemnités depuis le 16 janvier 1985, la victime essuie une perte de salaire de 9 600 $.

D'autres cas identiques ont été portés à notre connaissance[45]. Rappelons simplement ici celui[46] où la victime, soumise à l'expertise le 1er février, ne fut avisée qu'à la fin du mois que son indemnité de remplacement de revenu était terminée depuis le 31 janvier. En outre, elle ne put reprendre son emploi que le 26 mars, car l'employeur a exigé qu'on lui présente la décision de la Régie qui n'est intervenue que le 16 mars et n'a été communiquée à la victime et son employeur que le 26 mars. Résultat: une perte de revenus de 1 624 $.

2.3 Une enquête « proprio motu » suivie d'un avis au Gouvernement. (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Le 22 novembre 1984, la Cour d'appel du Québec confirmait le jugement, rendu par la Cour provinciale le 29 avril 1982, qui déclarait ultra vires des pouvoirs de la Régie de l'assurance automobile, l'article 14 et l'annexe D du Règlement sur certaines indemnités forfaitaires.

Cet article prévoyait le montant à verser aux victimes d'accident d'automobile pour les douleurs et la perte de jouissance de la vie résultant de leur accident. La Régie avait décidé de n'accorder cette compensation qu'aux victimes ayant subi un déficit anatomo-physiologique ou un préjudice esthétique majeur. La Cour jugea que la Régie avait outrepassé ses pouvoirs réglementaires en imposant une condition à l'existence d'un droit prévu par la loi. De plus, le règlement était discriminatoire, puisqu'il créait deux classes de victimes.

La Régie décida de se conformer au jugement de la Cour et en informa le Conseil des ministres. Ce dernier demanda au ministre responsable de modifier la Loi sur l'assurance-automobile avec effet rétroactif à la date d'entrée en vigueur de la loi (1978), de manière à ce qu'une indemnité forfaitaire pour douleurs et perte de jouissance de la vie soit accordée à toutes les victimes. Malheureusement, ce projet de loi n'a pu voir le jour avant la fin de la session. Devant l'impossibilité de donner effet à la décision du Conseil des ministres, la Régie émit un communiqué de presse par l'entremise de l'agence TELBEC. Elle avisait la population qu'elle entendait se conformer au jugement et payer une indemnité pour douleurs et perte de jouissance de la vie à toute victime d'un dommage corporel résultant d'un accident de la route survenu depuis le début du régime et ceci, même si elle n'avait pas subi d'incapacité permanente. Cet effort de communication que la Régie jugea bon de faire pour rejoindre les victimes concernées, parut insuffisant au Protecteur du citoyen qui décida de mener une enquête à ce propos.

C'est ainsi que nous avons appris qu'environ 60 000 victimes étaient concernées par la décision de la Cour d'Appel. D'autre part, 550 personnes seulement avaient demandé la révision de leur dossier à la suite du communiqué de la Régie et, de ce nombre, plus de 200 n'étaient pas touchées par ce changement alors que 50 % de ceux qui l'étaient contestaient le montant de 50 $ que la Régie avait décidé de verser.

---

44 Cela se passait avant que la Régie instaure la mesure dont il fut question précédemment.

45 Dossiers # 86-51565, # 86-53115 et # 86-52952.

46 Dossier # 84-50457.

La Régie de son côté estimait qu'elle s'était acquittée de son obligation par son communiqué du 21 décembre 1984. Elle était d'avis qu'un nouvel effort de communication n'aurait que peu d'impact. De plus, la faiblesse des indemnités obtenues par les victimes lui semblait disproportionnée par rapport aux coûts de l'opération c'est-à-dire l'analyse de 60 000 dossiers et une probabilité de 10 000 demandes de révision dû au faible niveau de compensation.

Par le communiqué du 21 décembre 1984, la Régie s'en remettait à la discrétion et à l'achalandage des médias pour rejoindre les 60 000 personnes que sa pratique jugée illégale avait lésées. En se limitant à ce seul moyen de communication, elle renonçait à tort à rejoindre la population concernée, n'utilisant ni d'autres parutions dans les quotidiens, ni surtout les services de son propre système informatique. Par celui-ci, la Régie aurait pu identifier les personnes (et leur plus récente adresse) auxquelles des indemnités de remplacement de revenu avaient été versées et pour lesquelles aucun déficit anatomo-physiologique ni préjudice esthétique majeur n'avaient été reconnus. Aucune autre analyse ne semblait nécessaire pour statuer sur le droit de ces personnes à l'indemnité minimale pour douleurs et perte de jouissance de la vie.

Il était possible que ce faible niveau de compensation devienne la source d'un grand nombre de demandes de révision. Il se pouvait également qu'il apparaisse ridicule dans certains cas. Mais la Régie était mal avisée d'invoquer ces raisons pour dénier aux personnes qui en avaient été privées par sa faute le droit d'obtenir la compensation que la loi leur reconnaissait. Il lui appartenait donc de prendre des moyens plus raisonnables pour rejoindre les victimes et leur faire parvenir les montants qui leur étaient dus !

Le Protecteur du citoyen fit connaître sa position à la Régie dès janvier 1985. De nombreux échanges eurent lieu dans les mois suivants de même qu'une rencontre avec le Président-Directeur général. La Régie fit savoir au Protecteur du citoyen qu'elle ne jugeait pas à propos de donner suite à sa recommandation. Dans ces circonstances, la seule issue possible avant le rapport à l'Assemblée nationale était l'avis au gouvernement. Cette démarche fut accomplie à l'automne suivant.

Le 17 décembre 1986, le Conseil d'administration de la Régie décida de revoir sa position et de mettre en oeuvre une nouvelle initiative de communication qui prendrait la forme d'une publicité dans les principaux médias d'information du Québec, d'un numéro de téléphone réservé aux réclamants qui désiraient faire valoir leur droit et d'une chaîne de traitement accéléré pour les cas soumis.

Le Protecteur du citoyen jugea ces mesures suffisamment appropriées dans les circonstances. La campagne de publicité fut organisée au printemps 1987.

3. Améliorations suggérées.

Que la Régie consente à rembourser aux victimes les frais de l'expertise à laquelle elles doivent recourir pour établir la preuve de leur réclamation, soit en révision, soit devant la Commission des affaires sociales, lorsqu'elles ont gain de cause devant ces instances.

Que la Régie ne réclame de surpayé qu'à compter du moment où la victime a été avisée par écrit de la date de la fin de son incapacité.

Que la Régie poursuive sa recherche des causes de délais administratifs indus et des moyens d'y remédier, en vue d'éviter aux accidentés les préjudices qui en résultent, et qu'à défaut d'y parvenir, elle en assume les conséquences financières.

La Régie du logement

De la cohérence dans les décisions S.V.P. ! (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Dossier # 85-53058

Un propriétaire se plaint au Protecteur du citoyen d'un manque de cohérence dans les décisions de la Régie du logement. Certains régisseurs accordent des frais de dépistage au propriétaire dont le locataire a déserté le logement sans laisser d'adresse tandis que d'autres, au contraire, refusent d'autoriser le remboursement de tels frais au motif qu'ils ne constituent que des dommages indirects. Le requérant a vécu les deux situations et il ne comprend pas cet illogisme.

On sait que le Protecteur du citoyen n'a pas compétence pour enquêter sur les décisions de fond prises par la Régie du logement. Cependant, la Régie a le devoir de s'assurer qu'elle adopte une position unique dans des situations similaires et surtout sur une question aussi précise que celle de savoir si les frais de dépistage doivent être considérés comme des dommages directs ou indirects. Le Protecteur pense que les citoyens ont droit à une prise de position identique peu importe le régisseur ou la région administrative. C'est pourquoi il a demandé expressément au président de la Régie, le 13 août 1986, de convenir avec ses régisseurs d'une

position commune au risque de mettre en cause la crédibilité de ce tribunal administratif.

Le président a informé le Protecteur du citoyen que les régisseurs, réunis en assemblée le 29 septembre 1986, en sont arrivés à un « consensus sur l'approche qui paraissait la meilleure dans les circonstances [...] les décisions rendues par la Régie devraient le réfléter dorénavant ». La Régie du logement n'a pas jugé à propos d'informer le Protecteur du citoyen de la teneur du consensus intervenu entre ses régisseurs. Les prochaines décisions rendues sur le sujet devraient nous permettre d'en connaître le contenu.

En ce qui a trait à notre requérant, la loi ne permet pas au président de la Régie d'intervenir sur le fond même de la décision rendue par un régisseur. Il devra donc s'adresser à la Cour provinciale s'il veut contester le refus que lui a opposé la Régie en n'autorisant pas le remboursement des frais de dépistage.

La Régie des rentes

1. Victime d'une erreur

Dossier # 86-11618

Une succursale d'une banque de Waterloo transmet à la Régie un avis indiquant le changement de numéro de compte de plusieurs personnes. Parmi celles-là, se trouvait le nom d'une personne bénéficiaire d'une rente de conjoint survivant. Sans plus de vérification, la Régie ajouta au montant des transactions payables à cette succursale le paiement de la rente de conjoint survivant de la bénéficiaire qui portait le nom indiqué dans l'avis.

Or, l'avis faisait référence à une homonyme qui, d'ailleurs, n'avait jamais été et n'était en aucune façon bénéficiaire d'une rente de la Régie des rentes. La véritable bénéficiaire qui, depuis plusieurs années, résidait sur la Côte-Nord se voyait donc privée de sa rente pour le mois de mai 1986. Elle en fit part à la Régie, ajoutant qu'elle n'avait autorisé personne à opérer un dépôt direct de sa rente à quelque banque que ce soit.

En dépit d'appels répétés pendant deux mois, elle ne parvint pas à obtenir de la Régie le paiement de sa rente, celle-ci se contentant de lui dire que tant et aussi longtemps que la banque n'aurait pas, de sa part, reçu instruction de retourner à la Régie le montant déposé, elle ne pourrait pas toucher sa rente. En désespoir de cause, cette personne, par la suite hospitalisée, s'adressa au Protecteur du citoyen par le truchement de sa fille.

L'enquête révéla la méprise et un simple appel téléphonique de la Régie à la succursale bancaire confirma que c'est par erreur qu'elle avait inscrit le nom d'une homonyme d'une bénéficiaire sur l'avis qu'elle avait expédié à la Régie. Le montant fut alors retourné à la Régie qui, le jour même, expédiait à notre requérante un chèque couvrant le paiement de sa rente.

Une écoute plus attentive des allégations de la requérante aurait normalement dû permettre à la Régie de déceler l'erreur. Certes, des mesures de prudence s'imposent pour le remplacement des chèques déclarés non reçus. Mais il faut aussi éviter de tomber dans l'excès contraire et prendre à la légère les allégations des bénéficiaires qui prétendent n'avoir pas reçu leur dû.

2. Une application mesquine de la loi

Dossier # 86-50447

Parce que le Centre des services sociaux contribuait financièrement au placement de ses quatre enfants dans une famille d'accueil, un père de famille, âgé de moins de 45 ans, veuf depuis 1980, voit sa rente de conjoint survivant réduite de 258,79 $ à 105,66 $ et se voit exiger le remboursement d'un trop payé de 3 358,79 $, remboursement qui se fera en déduisant de sa rente mensuelle 52,83 $.

Ne comprenant pas très bien ce qui lui arrivait ni comment on parvenait à établir ces chiffres, ce père de famille fait alors appel au Protecteur du citoyen.

Dans un premier temps, nous avons demandé à la Régie d'expliquer clairement les motifs qui justifiaient une telle décision et de préciser les calculs qui aboutissaient à la somme réclamée de même qu'à la modalité de remboursement. La Régie donna suite à notre demande et fit parvenir à notre requérant une lettre fournissant toutes les informations nécessaires à la bonne compréhension de la décision.

Nous avons, par la suite, fait valoir à la Régie que notre requérant qui, jusqu'en mai 1983, s'était chargé des frais d'hébergement de ses enfants, avait dû à ce moment-là, en raison d'une période de chômage, demander la contribution du Centre des services sociaux. Mais comme celle-ci n'était pas suffisante et que notre requérant continuait de faire sa part, ne pouvait-on pas considérer que les enfants étaient toujours à la charge de leur père ?

La Régie refusa, estimant que la part du bénéficiaire, qui était inférieure à 50 % du *per diem* payable à la famille d'accueil par le Centre des

services sociaux, ne suffisait pas pour que ses enfants puissent être considérés comme étant à sa charge.

Nous avons rétorqué que, comme le montant versé par notre requérant était supérieur aux frais d'hébergement d'au moins un enfant, il devait être réputé comme ayant un enfant à sa charge.

La Régie refusa de nous suivre sur cette piste, mais une nouvelle résolution du Conseil d'administration décréta que le conjoint survivant subvient « dans une large mesure » aux besoins d'un enfant s'il verse pour cet enfant la contribution visée à l'article 159 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., c. S-5). En s'appuyant sur ce principe, la Régie annula la réclamation faite à notre requérant, remboursa un montant de 2 358,65 $ qui avait été retenu indûment et rétablit la rente selon le montant original.

3. Mauvaise évaluation du dossier

Dossier # 86-50365

La mère d'un enfant handicapé mentalement consulte un neurologue dont le rapport ne précise pas si l'enfant est affecté d'un retard léger ou moyen. Munie de ce rapport, elle présente une demande pour que lui soit accordée une allocation d'enfant handicapé. Le rapport médical fut jugé insatisfaisant et la demande fut rejetée.

Le médecin-conseil de la Régie, qui avait apprécié ce document médical, mentionnait que les données actuelles au dossier laissaient prévoir une évolution favorable. Néanmoins, précisait-il, si l'évolution se fait en sens contraire et qu'il appert que le retard actuel devait plutôt être jugé moyen, il y aurait lieu de faire rétroagir l'allocation au moment de la demande.

Or, le rapport subséquent signé par le même spécialiste, pour supporter la deuxième demande de la requérante en juin 1984, ne laissait aucun doute quant à la gravité du cas. En effet, le spécialiste en arrivait à la conclusion qu'il s'agissait d'un cas d'autisme infantile, donc de retard mental profond qui exigeait une prise en charge en clinique externe psychiatrique.

La Régie accorda l'allocation à compter de juin 1984. La mère alors porta plainte auprès du Protecteur du citoyen: elle voulait que l'allocation lui soit accordée rétroactivement à compter de la date de la première demande, soit avril 1983, tel que le spécifiait le rapport du médecin-conseil.

À la suite de notre intervention, la Régie reconnut qu'elle avait omis de tenir compte de la demande antérieure qui lui était parvenue en avril 1983. C'est ainsi que la bénéficiaire a pu toucher une rétroactivité de quatorze mois représentant la somme de 1 173,36 $.

4. L'effet d'une demande antérieure à une modification réglementaire

Dossier # 85-51837

En septembre 1981, la mère d'un enfant handicapé fait une demande d'allocation supplémentaire. Comme son fils souffrait d'un handicap organique non couvert par le règlement sur les allocations familiales du Québec, sa demande fut refusée aussi bien en première instance qu'en réexamen.

Le décret 3351-81, du 2 décembre 1981, entré en vigueur le 1er janvier 1982, vint élargir la notion d'enfant handicapé contenue dans le règlement antérieur pour y ajouter le handicap au plan organique. Aussi, notre requérante revint-elle à la charge en novembre 1983; elle fut alors reconnue admissible et le supplément lui fut versé à compter du mois de sa demande. Vu le caractère congénital du handicap, elle s'étonna que la Régie ait omis de lui verser l'allocation supplémentaire rétroactivement au mois de la naissance de l'enfant, soit en juin 1981. Elle s'en plaignit au Protecteur du citoyen.

En réponse à la recommandation du Protecteur du citoyen, la Régie accepta de verser l'allocation familiale supplémentaire à compter de janvier 1982, puisque le décret élargissant l'admissibilité aux enfants handicapés organiques était en vigueur depuis cette date.

La décision de la Régie était fondée sur les circonstances particulières ayant entouré le cheminement de cette demande. Ce dossier lui donnait d'ailleurs l'occasion de s'interroger à l'égard d'autres cas semblables et de l'ensemble des demandes ayant fait l'objet d'un refus avant le 1er janvier 1982. De sorte qu'après révision systématique de son fichier, elle consentit au paiement de versements rétroactifs, toujours à compter du 1er janvier 1982, mais à la condition, bien entendu, qu'une demande antérieure au 1er janvier 1982 ait déjà été reçue par la Régie. Cette opération fut conduite au cours de l'exercice financier 1986.

Il est vrai qu'une demande d'allocation est censée être faite le jour où la demande sur la formule prescrite, dûment remplie et signée, est reçue à un bureau de la Régie. Toutefois, cette dernière pouvait accepter une date antérieure parce que les requérants avaient déjà fait parvenir un écrit manifestant clairement leur intention de demander l'allocation. En toute équité, ils avaient donc droit de bénéficier des avantages prévus à ce nouveau règle-

ment à compter de son entrée en vigueur, c'est-à-dire en janvier 1982.

5. Il faut réclamer de celui qui doit

Dossier # 86-51528

Le deuxième alinéa de l'article 14 de la Loi sur les allocations familiales (L.R.Q., c. A-7) stipule clairement ce qui suit:

> « Toute somme reçue sans droit par une personne peut être recouvrée à titre de dette due au Trésor public; elle peut aussi être déduite du montant de toute allocation payable à cette personne ou à son conjoint dans l'avenir. »

Au cours du mois de janvier, la Régie a payé par erreur et au père et à la mère l'allocation familiale pour le même enfant dont la garde avait été assumée exclusivement par la mère. Il s'en suivit un compte à recevoir d'un montant de 7,90 $ qui avait été versé en trop.

Le 13 août 1985, parce qu'étant toujours bénéficiaire de ses allocations familiales, la mère recevait un avis de la Régie à l'effet que ce montant devait être recouvré à même les allocations qui lui étaient actuellement versées et qu'en conséquence son chèque de septembre serait retenu.

Insatisfaite de cette décision qu'elle considérait comme injuste, la mère demanda à la Régie la révision de son dossier en insistant sur le fait qu'au cours du mois de janvier, c'est elle qui avait la garde de l'enfant. S'appuyant sur les dispositions de l'article 14 susmentionné, la Régie maintint sa décision.

La mère dut donc en appeler en dernier ressort à la Commission des affaires sociales. Elle réalisa au moment où elle fut convoquée en audition ce qu'il en coûtait à la société québécoise pour disposer de son droit au paiement de cette minime somme de 7,90 $. Elle décida donc de renoncer à l'appel et s'adressa plutôt au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé que c'est par erreur qu'il y avait effectivement eu double versement de l'allocation, et rien ne permettait de douter de la parole de la mère qui affirmait que c'est elle qui avait eu la garde de l'enfant en janvier. Il aurait donc été normal que la somme payée en trop soit réclamée au père plutôt que d'être récupérée à même le versement ultérieur de l'allocation à la mère. Vu l'insignifiance du montant mis en cause, les étapes déjà franchies et les coûts impliqués dans un appel à la Commission des affaires sociales après audition des parties, la Régie convint de renoncer à sa créance vis-à-vis la mère et de tenter de récupérer le montant versé indûment auprès du père.

La Régie a, de plus, décidé de modifier sa directive: dorénavant, elle poursuivra plutôt ses demandes de remboursement auprès de la personne qui n'avait pas droit au paiement. Encore faudra-t-il qu'elle tienne compte du montant impliqué avant d'entreprendre toute autre démarche en ce sens auprès de qui de droit. Ne serait-il d'ailleurs pas normal que, en deçà d'un certain montant, lorsque la réclamation est contestée, on puisse radier simplement la créance?

6. Tout cela pour 1,08$... (Intervention personnelle du Protecteur du citoyen)

Dossier # 85-51138

Après avoir enseigné au Québec pendant 21 ans et avoir contribué au Régime des rentes régulièrement, la requérante s'adresse à la Régie en 1984 pour obtenir le paiement de sa rente de retraite. Elle est alors âgée de 61 ans et réside en Ontario depuis 1979.

Après lui avoir versé trois chèques mensuels de 302,25 $ la Régie l'avise de l'arrêt du paiement de ses prestations et lui demande de rembourser les 906,75 $ déjà reçus. La Régie soutient que la découverte d'une contribution de 1,08 $ payée au Régime de pensions du Canada en 1981, modifie le statut de la bénéficiaire. Elle sera désormais classée dans la catégorie des cotisants à deux régimes régis par une entente conclue entre les gouvernements du Québec et du Canada, le 30 janvier 1975. Cette entente prévoit que, lorsque le bénéficiaire a contribué à deux régimes et qu'il réside hors du Québec au moment de sa demande de prestations, le montant global de cette prestation lui est versé par le Canada.

Croyant pouvoir obtenir du régime fédéral ce qu'elle aurait été en droit de recevoir du Québec, la requérante demande aux autorités fédérales le paiement de sa rente de retraite. On lui refuse toute prestation invoquant que le régime ne lui sera applicable qu'en septembre 1987, c'est-à-dire lorsqu'elle aura atteint 65 ans. C'est alors qu'elle demande l'aide du Protecteur du citoyen.

L'examen de ce dossier soulevait deux questions:

1. La Régie pouvait-elle exiger le remboursement d'un trop-payé imputable à son erreur?
2. L'entente fédérale-provinciale pouvait-elle avoir pour effet de priver la requérante d'un droit qui lui était reconnu en vertu du régime auquel elle avait cotisé?

Le premier point fut réglé assez rapidement. Considérant l'intervention du Protecteur du citoyen, l'appel qu'avait logé la requérante devant la Commission des affaires sociales et l'erreur administrative commise par ses fonctionnaires, la Régie décida d'accorder à la requérante une remise de dette.

Le deuxième point à débattre était plus complexe puisqu'il mettait en cause l'équivalence des deux régimes. En effet, l'entente fédérale-provinciale invoquée par la Régie pour refuser de payer la prestation réclamée par la requérante reposait avant tout sur un article faisant état d'une entente conclue « avec l'autorité qui administre un régime équivalent ». Il apparaissait donc évident que le Parlement avait bien indiqué sa volonté de n'attribuer un pouvoir d'entente que dans le cas où les avantages des régimes étaient de valeur égale. Or, l'évolution séparée des régimes fédéral et québécois avait fait que, sur plusieurs points, les régimes étaient devenus dissemblables, notamment quant à l'âge de la retraite fixé à 60 ans au Québec et maintenu à 65 ans dans le régime fédéral.

Dans les circonstances, le Protecteur du citoyen croyait du devoir du Gouvernement, soit de déclarer que le Régime de pensions du Canada n'était plus un régime équivalent, soit d'inviter la Régie à renégocier dans les meilleurs délais une entente qui permettrait de rendre justice aux cotisants du régime québécois.

À la suite de nombreux échanges, la Régie des rentes fit part au Protecteur du citoyen de sa position définitive: les régimes fédéral et québécois pouvaient être considérés comme équivalents tant qu'un tribunal compétent ne les aurait pas déclarés nuls en tout ou en partie ou qu'ils n'auraient pas été dénoncés par l'un des deux gouvernements. Cette dernière hypothèse paraissait peu probable.

Cependant, la Régie informait le Protecteur du citoyen qu'un accord provisoire était intervenu le 13 décembre 1985 entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux quant au financement de leurs régimes respectifs et à des modifications visant précisément à maintenir le parallélisme entre les régimes. On prévoyait entre autres que la rente de retraite du Régime de pensions du Canada deviendrait accessible à compter de 60 ans, selon les mêmes modalités qu'au Québec et ce, dès le 1er janvier 1987. D'autres modifications allaient également renforcer l'équivalence des deux régimes.

Ces informations apportaient un nouvel éclairage au dossier. En effet, l'entrée en vigueur imminente de modifications au Régime de pensions du Canada permettait de croire que la perte des versements de février 1984 à décembre 1986 serait compensée pour la requérante par une augmentation des prestations versées à partir du 1er janvier 1987.

D'autre part, comme la Régie avait déjà accordé une remise de créance et que la requérante conservait toujours le privilège de demander à la Commission des affaires sociales d'être entendue sur le fond de son problème, le Protecteur du citoyen décida de ne pas intervenir davantage.

Partie II

Les ressources budgétaires

A. Crédits votés par l'Assemblée nationale pour les exercices suivants:

1984-1985: 1 878 000 $

1985-1986: 1 936 700 $ + 385 700 $[1] − 2 322 400 $

1986-1987: 2 729 700 $

1987-1988: 2 616 000 $

B. État comparatif des dépenses pour les exercices financiers se terminant les 31 mars 1986 et 1987

	1985-1986			1986-1987	
	Budget modifié	**Dépenses réelles**	**Budget voté**	**Budget modifié**	**Dépenses réelles**
Traitements, allocations et pensions	1 823 200	1 813 741	1 882 400	1 958 400	1 957 986
Contrat de services professionnels	22 130	24 731	16 400	32 400	29 578
Perfectionnement	4 600	4 474	5 500	5 500	5 369
Frais de voyage et de représentation	47 540	47 449	61 100	61 100	60 567
Frais de communications	32 700	29 223	32 000	12 000	7 178
Achat de livres et abonnements	10 500	10 035	14 000	15 800	12 582
Location et entretien d'équipement	8 900	9 634	11 000	13 500	11 704
Loyer (immeubles)	225 100	225 011	658 600	545 100	429 757
Achat de fournitures et petit équipement	25 430	25 591	33 700	54 400	57 073
Achat d'équipement	85 300	86 487	15 000	31 500	29 802
Divers (congrès tenu à Québec)	37 000	36 369	—	—	—
Total	**2 322 400**	**2 312 745**	**2 729 700**	**2 729 700**	**2 601 596**
Excédent budgétaire[2]	—	9 655	—	—	128 104
Budget alloué	**2 322 400**	**2 322 400**	**—**	**—**	**2 729 700**

1. Les 385 700 $ se composent d'un virement de 229 500 $ pour le paiement direct du loyer, d'un montant de 60 000 $ provenant des crédits permanents et correspondant aux pensions à payer, d'une provision de 9 200 $ pour l'augmentation des salaires en négociation et d'un montant de 87 000 $ provenant du fonds de suppléance pour couvrir l'engagement d'occasionnels ainsi que des frais inhérents à la relocalisation du bureau de Québec.

2. L'excédent budgétaire est le résultat d'une surévaluation des frais de logement lors de la relocalisation des bureaux de Québec.

Partie III
Les statistiques

Tableau 1

Répartition des demandes reçues par le Protecteur du citoyen en 1970, 1975, 1980 et au cours des quatres dernières années

Année	Demandes de renseignements		Demandes d'interventions refusées		Demandes d'interventions acceptées		Total
1970	225	7 %	1 492	45 %	1 625	48 %	3 342
1975	751	12 %	2 759	46 %	2 541	42 %	6 051
1980	714	7 %	5 695	59 %	3 308	34 %	9 717
1983	1 639	14 %	6 132	53 %	3 791	33 %	11 562
1984	2 134	18 %	5 577	48 %	4 037	34 %	11 748
1985	2 346	15 %	7 638	50 %	5 335	35 %	15 319
1986	3 108	19 %	7 593	47 %	5 435	34 %	16 136

Illustration

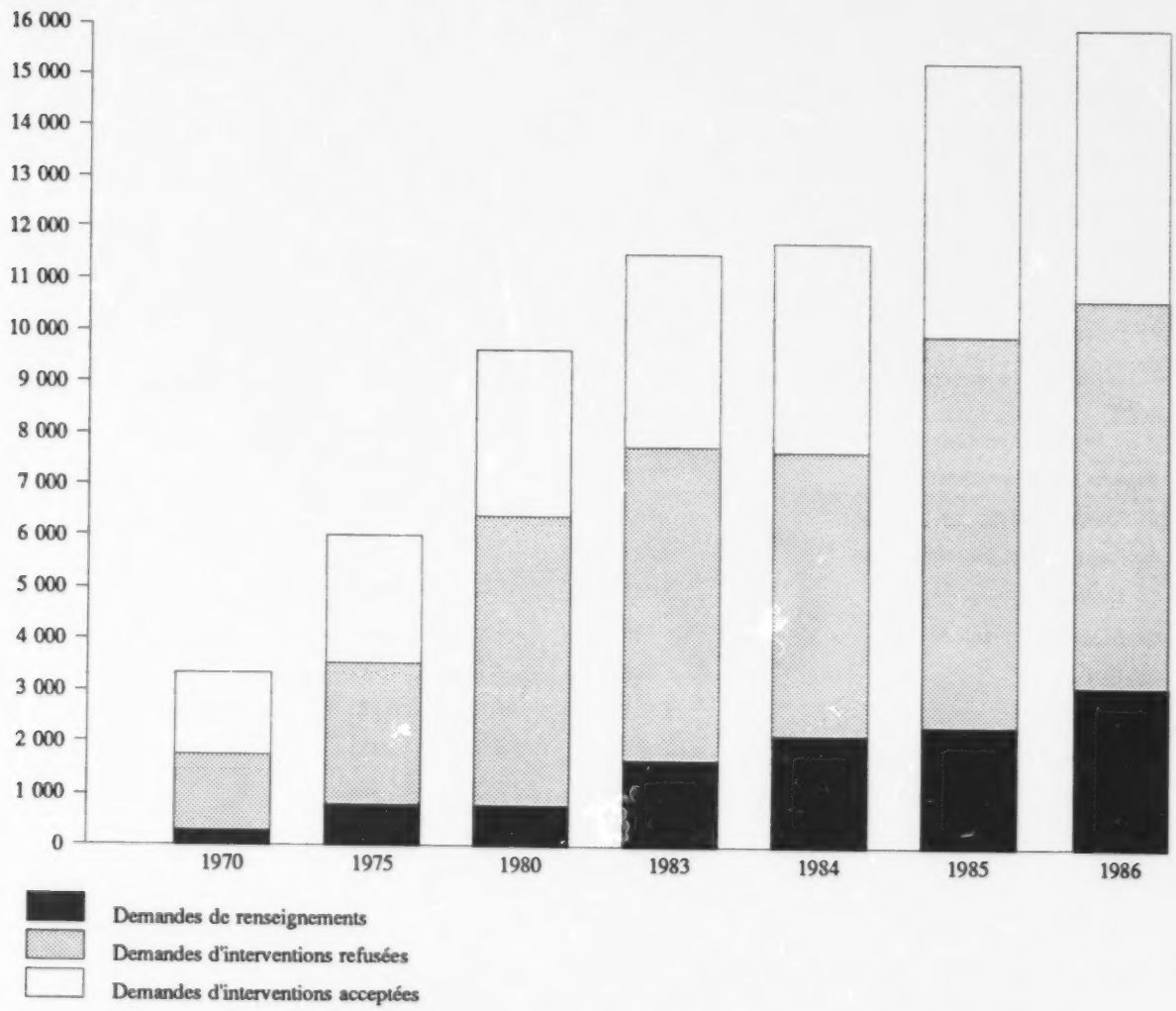


Tableau 2
La clientèle du Protecteur du citoyen en 1985 et 1986

	1985		1986	
A — Personnes impliquées				
Hommes	8 677	57 %	8 969	56 %
Femmes	6 457	42 %	6 982	43 %
Personnes morales et groupes	185	1 %	185	1 %
Total	**15 319**	**100 %**	**16 136**	**100 %**
B — Langues de communication				
Français	14 671	96 %	15 503	96 %
Anglais	633	4 %	629	4 %
Autre	15	—	4	—
Total	**15 319**	**100 %**	**16 136**	**100 %**
C — Moyens de communication				
Lettre			1 085	7 %
Entrevue	[1]		439	3 %
Téléphone			14 577	90 %
Aucun (initiative du Protecteur)			35	—
Total	[1]		**16 136**	**100 %**
D — Intermédiaires				
Aucun			14 541	90 %
Parent	[1]		1 084	7 %
Député			31	—
Tiers			423	3 %
Copropriétaire			57	—
Total	[1]		**16 136**	**100 %**
E — Provenance régionale				

Régions administratives	**Population***		**1985**		**1986**	
01 Est-du-Québec	231 638	4 %	380	2,5 %	464	3 %
02 Saguenay et Lac-Saint-Jean	299 864	5 %	429	3 %	419	3 %
03 Québec	1 047 397	16 %	4 874	32 %	5 098	31 %
04 Mauricie et Bois-Francs	446 728	7 %	503	3 %	610	4 %
05 Estrie	241 017	4 %	286	2 %	246	2 %
06 Montréal	3 705 881	56 %	8 121	53 %	8 460	52 %
07 Outaouais	287 425	4 %	181	1 %	268	1,5 %
08 Abitibi-Témiscamingue	153 417	2 %	338	2 %	308	2 %
09 Côte-Nord	103 527	2 %	135	1 %	169	1 %
10 Nouveau-Québec et Baie-James	15 567	—	3	—	3	—
Extérieur	—	—	69	0,5 %	91	0,5 %
Total	**6 532 461**	**100 %**	**15 319**	**100 %**	**16 136**	**100 %**

* Source: Bureau de la statistique du Québec, population estimée au 1er juin 1986.

1 Ces données statistiques ne sont pas disponibles en 1985, à la suite d'erreurs dans la programmation informatique.

Tableau 3
Délai de traitement des dossiers soumis au Protecteur du citoyen en 1985 et 1986

	1985			1986		
A — Renseignements fournis:						
La journée même	2 063	88 %	88 %	2 751	88 %	88 %
En deçà d'une semaine	168	7 %	95 %	298	10 %	98 %
Au-delà de la semaine	115	5 %	100 %	59	2 %	100 %
Total	**2 346**	**100 %**		**3 108**	**100 %**	
B — Demandes d'interventions refusées						
La journée même	6 168	81 %	81 %	6 154	81 %	81 %
En deçà d'une semaine	479	7 %	88 %	406	5 %	86 %
En deçà d'un mois	260	3 %	91 %	292	4 %	90 %
En deçà de trois mois	250	3 %	94 %	252	3 %	93 %
Au-delà de trois mois	110	1 %	95 %	69	1 %	94 %
Demandes retirées	371	5 %	100 %	420	6 %	100 %
Total	**7 638**	**100 %**		**7 593**	**100 %**	
C — Demandes d'interventions acceptées						
En deçà d'une semaine	430	8 %	8 %	431	8 %	8 %
En deçà d'un mois	1 383	27 %	35 %	1 491	28 %	36 %
En deçà de trois mois	2 050	40 %	75 %	2 336	44 %	80 %
En deçà de six mois	917	18 %	93 %	794	15 %	95 %
Au-delà de six mois	419	7 %	100 %	292	5 %	100 %
Total	**5 199**	**100 %**		**5 344**	**100 %**	
D — Interventions en cours[1]	**136**			**91**		
Grand total	**15 319**			**16 136**		

1 Au 30 septembre 1986 pour 1985, au 31 juillet 1987 pour 1986.

Tableau 4
L'action du Protecteur du citoyen compte tenu de la nature de la demande

	1985		1986	
A — Demandes de renseignements ou d'aide				
Renseignement fourni	2 170	93 %	2 824	91 %
Aucune aide possible	176	7 %	284	9 %
Total	**2 346**	**100 %**	**3 108**	**100 %**
B — Demandes d'interventions refusées ou retirées				
Information donnée sur les motifs de refus et sur les recours	7 223	95 %	7 131	94 %
Aucune communication possible	44	—	42	0,5 %
Aucune action — Demande retirée par le citoyen	371	5 %	420	5,5 %
Total	**7 638**	**100 %**	**7 593**	**100 %**
C — Demandes d'interventions acceptées				
Personne non lésée :				
Explication de la situation (loi, règlements)	3 340	64 %	3 562	67 %
Service additionnel rendu	218	4 %	203	4 %
Aucune communication possible	13	—	10	—
Correction obtenue pour l'avenir	—	—	17	—
Personne lésée sans que l'Administration soit responsable :				
Situation corrigée à notre demande	94	2 %	85	2 %
Personne lésée par l'Administration gouvernementale :				
Correction obtenue à la suite de notre intervention	936	18 %	898	17 %
Correction obtenue avant ou durant l'intervention	377	7 %	376	7 %
Correction impossible (explication ou service rendu)	94	2 %	67	1 %
Correction pour l'avenir seulement	122	3 %	110	2 %
Correction obtenue sur recommandation formelle	5	1 %	12	—
Correction demandée en attente d'une réponse	—	—	4	—
Total	**5 199**	**100 %**	**5 344**	**100 %**
D — Intervention en cours au moment du rapport	**136**		**91**	
Grand total	**15 319**		**16 136**	

Tableau 5
Répartition selon le secteur des demandes de renseignements formulées au Protecteur du citoyen en 1985 et 1986

Secteur concerné	1985		1986	
Ministères et organismes du gouvernement du Québec	2 749	32 %	825	27 %
Secteur privé	1 185	51 %	1 744	56 %
Organismes du Québec non gouvernementaux au sens de la loi (a. 15)	47	2 %	30	1 %
Autres gouvernements au Canada	48	2 %	69	2 %
Réseau scolaire, hospitalier et municipal	34	1 %	52	2 %
Autres	283	12 %	388	12 %
Total des demandes	**2 346**	**100 %**	**3 108**	**100 %**

Tableau 6
Motifs de refus des demandes d'intervention adressées au Protecteur du citoyen en 1985 et 1986

Motif de refus	1985		1986	
A — Hors compétence:		**(82 %)**		**(82 %)**
Matière d'ordre privée	3 266	43 %	3 365	44,5 %
Organismes non gouvernementaux au sens de la loi (a. 15)	468	6 %	369	5 %
Organismes municipaux	587	8 %	524	7 %
Organismes hospitaliers	354	5 %	348	5 %
Organismes scolaires	164	2 %	167	2 %
Organismes fédéraux et des autres provinces	632	8 %	615	8 %
Titulaire dans l'exercice d'une fonction politique ou judiciaire	410	5 %	382	5 %
Autres	402	5 %	418	5,5 %
B — Intervention jugée non nécessaire:		**(18 %)**		**(18 %)**
Demande prématurée	590	8 %	561	7 %
Demande retirée	386	5 %	438	6 %
Autres	379	5 %	406	5 %
Total	**7 638**	**100 %**	**7 593**	**100 %**

Tableau 7
Principales causes de lésions identifiées lors des interventions du Protecteur du citoyen en 1985 et 1986

Cause de lésions	1985	Répartition	1986	
Délai déraisonnable	565	37 %	490	33 %
Erreur de fait et de droit	303	20 %	240	16 %
Simple négligence ou maladresse	247	16 %	229	16 %
Acte non conforme à la loi et aux règlements	99	6 %	111	8 %
Décision entachée de vices de procédure (quasi-judiciaire)	2	—	2	—
Problème de système	129	9 %	162	11 %
Acte non conforme aux directives ou au processus établis	69	5 %	86	6 %
Acte injuste, déraisonnable ou discriminatoire	47	3 %	69	5 %
Abus de pouvoir	29	2 %	46	3 %
Acte conforme au texte, mais le Protecteur du citoyen croit que la personne a été lésée et qu'il est nécessaire d'intervenir en équité	21	1 %	17	1 %
Autres	21	1 %	15	1 %
Total	**1 534**	**100 %**	**1 467**	**100 %**

Tableau 8
Ministères et organismes mis en cause lors des interventions du Protecteur du citoyen en 1986

Ministère ou organisme	Demandes d'intervention sans lésion	avec lésion	à l'étude	Total
Ministère				
Affaires culturelles	4	5	—	9
Affaires municipales	2	—	1	3
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	25	9	2	36
Assemblée nationale	1	—	—	1
Commerce extérieur	1	—	—	1
Communautés culturelles et Immigration	8	—	—	8
Communications	6	—	—	6
Conseil du trésor	—	1	—	1
Conseil exécutif	4	—	—	4
Éducation	13	6	3	22
Énergie et Ressources	19	8	1	28
Enseignement supérieur et de la Science	186	105	9	300
Environnement	19	10	1	30
Finances	2	2	—	4
Habitation	5	1	—	6
Industrie et Commerce	5	—	—	5
Justice (Détention et Sûreté du Québec)	440	121	3	564
Loisir, Chasse et Pêche	13	4	—	17
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu	934	205	4	1 143
Relations internationales	1	—	1	2
Revenu	279	113	2	394
Santé et Services sociaux	5	3	—	8
Solliciteur général	2	1	—	3
Tourisme	3	1	—	4
Transports	38	24	6	68
Travail	7	1	—	8
Bureau				
Protection civile	5	1	2	8
Révision de l'évaluation foncière	1	2	—	3
Commission				
Accès à l'information	3	1	—	4
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	35	11	1	47
Affaires sociales	64	54	—	118
Fonction publique	2	—	—	2
Municipale du Québec	—	1	—	1
Normes du travail	24	7	1	32

Police	4	1	—	5
Protection du territoire agricole	9	2	—	11
Québécoise des libérations conditionnelles	4	—	—	4
Santé et sécurité du travail	655	241	38	934
Transports	5	—	—	5
Valeurs mobilières	1	—	—	1
Comité				
Protection de la jeunesse	2	1	—	3
Institution				
Curateur public	45	35	4	84
Directeur général des élections	1	—	—	1
Inspecteur général des institutions financières	9	—	3	12
Office				
Crédit agricole	14	—	—	14
Langue française	3	2	—	5
Personnes handicapées	6	4	—	10
Protection du consommateur	5	—	—	5
Ressources humaines	35	2	—	37
Service de garde à l'enfance	7	2	1	10
Régie				
Assurances agricoles	—	—	3	3
Assurance automobile	609	388	3	1 000
Assurance-maladie	38	23	1	62
Entreprises de construction	5	1	—	6
Logement	32	13	—	45
Loteries et courses	3	—	—	3
Permis d'alcool	4	1	—	5
Rentes du Québec	143	43	—	186
Services publics	1	—	—	1
Service				
Achats du Gouvernement	2	—	—	2
Société				
Développement industriel du Québec	2	—	—	2
Habitation du Québec	77	11	1	89
Total	**3 877**	**1 467**	**91**	**5 435**

Tableau 9
Résultat des interventions du Protecteur du citoyen en 1986 pour les cas de lésions

Ministère ou organisme	Résultat				
	Correction impossible	Correction obtenue		Autres	Total
		durant l'intervention	à la suite de l'intervention		
Ministère					
Affaires culturelles	—	1	4	—	5
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	—	6	3	—	9
Conseil du trésor	—	—	1	—	1
Éducation	2	2	2	—	6
Énergie et Ressources	1	1	6	—	8
Enseignement supérieur et de la Science	12	21	72	—	105
Environnement	—	3	7	—	10
Finances	1	—	1	—	2
Habitation	—	—	1	—	1
Justice (Détention et Sûreté du Québec)	68	12	41	—	121
Loisir, Chasse et Pêche	—	—	4	—	4
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu	12	35	158	—	205
Revenu	1	50	62	—	113
Santé et Services sociaux	—	1	2	—	3
Solliciteur général	—	—	1	—	1
Tourisme	—	—	1	—	1
Transports	1	—	23	—	24
Travail	—	—	1	—	1
Bureau					
Protection civile	—	—	1	—	1
Révision de l'évaluation foncière	—	1	1	—	2
Commission					
Accès à l'information	1	—	1	—	1
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	1	3	7	—	11
Affaires sociales	21	13	20	—	54
Municipales du Québec	—	1	—	—	1
Normes du travail	1	3	3	—	7
Police	—	1	—	—	1
Protection du territoire agricole	—	2	—	—	2
Santé et sécurité du travail	23	44	170	4	241

Tableau 9 (suite)

Comité					
Protection de la jeunesse	—	—	1	—	1
Institution					
Curateur public	3	16	16	—	35
Office					
Langue française	1	—	1	—	2
Personnes handicapées	3	—	1	—	4
Ressources humaines	2	—	—	—	2
Service de garde à l'enfance	—	—	2	—	2
Régie					
Assurance automobile	11	135	242	—	388
Assurance-maladie	3	7	13	—	23
Entreprises de construction	—	—	1	—	1
Logement	2	7	4	—	13
Permis d'alcool	—	1	—	—	1
Rentes du Québec	8	10	25	—	43
Société					
Habitation du Québec	—	—	11	—	11
Total	**177**	**376**	**910**	**4**	**1 467**

Photocomposition
Compélec inc.

Achevé d'imprimer
sur les presses de
l'imprimerie Laurentide inc.
en septembre 1987